

Planejar, Priorizar, Alcançar.

Manual Técnico do

Plano
Pluri
Anual

2020-2023

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial de Fazenda

Waldery Rodrigues Júnior

Secretário de Avaliação , Planejamento, Energia e Loteria - Interino

Nelson Leitão Paes

Subsecretário de Planejamento Governamental

Fernando Sertã Meressi

Equipe Técnica

Antônio Paulo Barêa Coutinho

Daniel Souza Coelho

Debora Nogueira Beserra

Dorotea Blos

Eduardo Augusto de Abreu Costa

Eduardo Rodrigues da Silva

Ernesto Batista da Silva Filho

Flávia Pedrosa Pereira

Luis Fernando Magnani de Oliveira

Nivaldo de Oliveira Sousa

Paulo Sérgio Alves Pinto

Rafael Martins Neto

Roberto Wagner da Silva Rodrigues

Projeto Gráfico e Diagramação

Jamil Miranda Ghani



**SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA**

PORTARIA Nº 10435, DE 23 DE ABRIL DE 2020

O SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA - INTERINO, no uso das atribuições estabelecidas no art. 181 do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprovou a Estrutura Regimental do Ministério da Economia, resolve:

Art. 1º Disponibilizar, no sítio eletrônico do Ministério da Economia, por meio do endereço eletrônico <http://www.economia.gov.br/>, a versão atualizada do Manual Técnico do PPA 2020-2023, contendo as instruções para elaboração do Plano Plurianual referente ao ciclo 2020-2023.

Art. 2º A partir da publicação desta Portaria, o Manual de que trata o art. 1º será atualizado no sítio eletrônico do Ministério da Economia sempre que necessário.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

NELSON LEITÃO PAES

APRESENTAÇÃO

O Manual Técnico do Plano Plurianual – MTPPA 2020-2023 é um instrumento de apoio ao processo de planejamento do Governo Federal, com objetivo de auxiliar o Poder Executivo Federal na operacionalização do Plano Plurianual. O referido Plano foi instituído no âmbito da Carta Magna brasileira, com o propósito de estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (§ 1º, art. 165, da Constituição Federal de 1988).

Destaca-se que a metodologia aplicada ao presente PPA está pautada em quatro pilares:

- *simplificação metodológica;*
- *realismo fiscal;*
- *integração entre planejamento e avaliação;*
- *visão estratégica com foco em resultados.*

A simplificação advém do fato de a Lei do PPA 2020-2023 só conter os atributos dispostos na Constituição. Toda a parte operacional do Plano, referente às ações orçamentárias, ficará atrelada à Lei Orçamentária Anual - LOA. O realismo fiscal do Plano está presente na sua concepção adaptada ao contexto de restrição de recursos públicos. A integração planejamento-avaliação envolve a necessidade de rever prioridades e escolhas, previstas no Plano, a partir de análises de desempenho da ação pública. Disso resultando o último pilar, assentado na seletividade e na priorização de ações que tenham efeitos positivos relevantes na sociedade.

Desta forma, visa-se resgatar características importantes na formulação do planejamento governamental, presentes originalmente no PPA 2000-2003, considerando a aplicação do modelo lógico, e promover avanços gerenciais no sentido de implementar boas práticas relacionadas com a governança pública.

Este Manual foi elaborado pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, por meio da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Espera-se que este MTPPA 2020-23 colabore para a melhor alocação e gestão dos recursos públicos, apoiadas na valorização do planejamento e na avaliação de resultados da ação pública, de forma a contribuir com a diminuição das desigualdades sociais e regionais, o crescimento e a estabilidade econômica.

Nesse sentido, a presente atualização tem por objetivo reforçar os pilares da metodologia adotada e reforçar a operacionalização da gestão do PPA 2020-2023, bem como realizar adequações decorrentes da Lei nº 13.971/2019 e do Decreto nº 10.321/2020.

Destacam-se como principais aperfeiçoamentos:

- *incorporação das determinações legais constantes na Lei e no Decreto do PPA;*
- *detalhamento dos processos de monitoramento, avaliação e revisão; e*
- *detalhamento dos atributos gerenciais do PPA 2020-2023.*

Os servidores públicos que atuam na área de planejamento governamental encontrarão nesta versão atualizada do MTPPA um guia prático para a operacionalização do plano ao longo dos próximos quatro anos de ciclo de planejamento.

FERNANDO SERTÃ MERESSI

Subsecretário de Planejamento Governamental

NELSON LEITÃO PAES

Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria - Interino

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| RELAÇÃO DE QUADROS E FIGURAS | 07 |
| SIGLAS | 08 |
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 2. PLANO PLURIANUAL: ASPECTOS CONCEITUAIS | 11 |
| 2.1. A natureza do planejamento governamental | 11 |
| 2.2. Técnica de planejamento: a importância do modelo lógico | 12 |
| 2.3. Camadas estruturais da cadeia causal | 12 |
| 2.4. Indicadores de desempenho | 13 |
| 3. PPA 2020-2023: PILARES METODOLÓGICOS | 14 |
| 3.1. Pilar 1 – Simplificação Metodológica | 14 |
| 3.2. Pilar 2 – Realismo fiscal | 15 |
| 3.3. Pilar 3 – Integração entre planejamento e avaliação | 16 |
| 3.4. Pilar 4 – Visão estratégica e foco em resultados | 17 |
| 4. LÓGICA METODOLÓGICA | 18 |
| 4.1. Proposta Metodológica do PPA 2020-2023: Visão Geral | 18 |
| 4.2. Dimensões do PPA 2020-2023 | 18 |
| 4.3. Gestão do PPA: Monitoramento e Avaliação | 23 |
| 4.4. PPA: informações legais e gerenciais | 25 |
| 4.5. Regionalização | 25 |
| 4.6. Investimentos plurianuais | 26 |
| 4.7. Ações não orçamentárias | 26 |
| 4.8. Subsídios | 26 |
| 4.9. Relação entre camadas lógicas e elementos do plano plurianual | 27 |
| 5. GOVERNANÇA DO PPA | 28 |
| 5.1. PPA e Governança do Setor Público | 28 |
| 5.2. Governança do PPA e os órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal | 28 |
| 5.3. Alinhamento do Planejamento Estratégico Institucional com o Plano Plurianual | 28 |
| 5.4. Participação social e transparência no PPA | 29 |
| 6. PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PPA 2020-2023 | 31 |
| 6.1. Objetivos do monitoramento | 31 |
| 6.2. Atributos do PPA 2020-2023 que serão monitorados | 31 |

| | |
|---|----|
| 6.3. Eventos do Monitoramento do PPA 2020-2023 | 32 |
| 6.4. Plano de Monitoramento | 32 |
| 7. PROCESSO DE REVISÃO DO PPA 2020-2023 | 33 |
| 8. BIBLIOGRAFIA | 34 |
| APÊNDICE I - PLANO DE MONITORAMENTO | 36 |
| APÊNDICE II - PLANO PLURIANUAL - MARCO LEGAL | 37 |
| APÊNDICE III - GUIA PRÁTICO PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023 | 40 |
| ANEXO I - ATRIBUIÇÕES DA SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DECRETO Nº 9.745, DE 2019) | 44 |
| ANEXO II - DIRETRIZES DE GOVERNO | 45 |
| ANEXO III - TEMAS | 46 |
| ANEXO IV - CHECK LIST PARA ANÁLISE EX ANTE | 47 |

RELAÇÃO DE QUADROS E FIGURAS

| | |
|--|----|
| QUADRO 1 - CAMADAS ESTRUTURAIS DA CADEIA CAUSAL | 12 |
| QUADRO 2 - CLASSIFICAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO | 13 |
| FIGURA 1 - RELAÇÃO ENTRE CAMADAS ESTRUTURAIS E INDICADORES DE DESEMPENHO | 13 |
| FIGURA 2 - VISÃO GERAL DA METODOLOGIA DO PPA 2020-2023 | 18 |
| FIGURA 3 - DISTINÇÃO ENTRE INDICADORES | 23 |
| FIGURA 4 - CAMADAS LÓGICAS X ELEMENTOS DO PPA | 27 |
| FIGURA 5 - MODELO LÓGICO DE CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA 2020-2023 | 41 |

SIGLAS

| | |
|---------------|---|
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CF | Constituição Federal |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CIG | Comitê Interministerial de Governança |
| CMAG | Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos |
| (novo) CMAP | Conselho de Monitoramento e Avaliação do Políticas Públicas |
| (antigo) CMAP | Comitê de Monitoramento e Avaliação do Políticas Públicas |
| CMAS | Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União |
| DPU | Defensoria Pública da União |
| EC | Emenda Constitucional |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| ENDES | Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| IBGE | Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPEA | Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| ME | Ministério da Economia |
| MGMP | Marco de Gastos de Médio Prazo |
| MP | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão |
| MPU | Ministério Público da União |
| MTO | Manual Técnico de Orçamento |
| MTPPA | Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal |
| NRF | Novo Regime Fiscal |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PL | Projeto de Lei |
| PLDO | Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| PLOA | Projeto de Lei Orçamentária Anual |
| PLP | Projeto de Lei Complementar |

SIGLAS

| | |
|--------|--|
| PLPPA | Projeto de Lei do Plano Plurianual |
| PO | Plano Orçamentário |
| PPA | Plano Plurianual |
| SAGAS | Subsecretaria de Avaliação do Gasto Direto |
| SUASU | Subsecretaria de Avaliação de Subsídios da União |
| SEARI | Secretaria-Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais |
| SECAP | Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria |
| SEGES | Secretaria de Gestão |
| SEPLA | Subsecretaria de Planejamento Governamental |
| SEPLAN | Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos |
| SEST | Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais |
| SIAFI | Sistema Integrado de Administração Financeira |
| SIASG | Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais |
| SICONV | Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse |
| SIOP | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento |
| SIORG | Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal |
| SEMAG | Secretaria de Macroavaliação Governamental |
| SOF | Secretaria de Orçamento Federal |
| SPE | Secretaria de Política Econômica |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

1. INTRODUÇÃO

O planejamento é uma das funções essenciais da governança do setor público. É por meio dele que se definem as estratégias, no caso do governo federal, para orientar o rumo que se deseja para o País. Entre as múltiplas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo.

Como a capacidade financeira do País é limitada, é preciso fazer escolhas. Nesse sentido, o planejamento governamental se consagra como um espaço político decisório no qual o governo decide – em resposta às demandas da sociedade – quais políticas públicas serão implementadas para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades.

O primeiro ano do mandato presidencial apresenta importantes desafios. A construção de um novo Plano Plurianual (PPA) do governo federal é um deles, pois é preciso atender aos preceitos constitucionais que exigem o envio do Projeto de Lei do PPA 2020-2023 até 31 de agosto. Este PPA 2020-2023 foi encaminhado ao Congresso Nacional em 30 de agosto de 2019, cumprindo assim o prazo constitucional.

Este Manual Técnico (MTPPA) 2020-2023 é um guia prático para orientar os gestores na execução do Plano Plurianual. Contém noções teóricas, modelos, técnicas metodológicas e orientações conceituais para a elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano Plurianual do governo federal, instituído pela Lei nº 13.971, de 2019. Assim, o presente documento apresenta três objetivos específicos : i) apresentar o arcabouço conceitual do plano, incluindo seus atributos ii) apresentar a proposta metodológica que orientou a elaboração do PPA 2020-2023; e iii) balizar seu modelo de gestão (monitoramento, avaliação e revisão).

A proposta metodológica aqui detalhada retém apenas parcialmente o desenho da metodologia produzida ainda em 2017 e 2018. Por um lado, foram mantidas as seguintes preocupações: simplificar a arquitetura conceitual do plano, promover a orientação por resultados e fortalecer o realismo fiscal. De outro, foi acrescentado o componente de integração entre planejamento e avaliação. Outra novidade residiu na busca por uma visão orçamentária de médio prazo, nos moldes dos Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP), que vêm sendo crescentemente adotados internacionalmente (Fortis e Gasparini, 2017).

Como se notará ao longo da leitura do Manual, além destas, foram introduzidas outras inovações em relação a edições anteriores do plano plurianual. Cabe destaque, inicialmente, para a construção de modelo de planejamento buscando a sinergia entre múltiplos atores do governo federal, de forma que cada um possa contribuir com sua expertise em áreas de atuação específicas. A construção coletiva, além de conferir visão sistêmica e estratégica, também ajuda a integrar o planejamento plurianual ao ciclo orçamentário anual do governo federal (planejamento, execução orçamentária e financeira, controle e avaliação).

Em relação à estrutura deste Manual, incluindo esta introdução, o presente documento está dividido em 7 seções. A seção 2 discute **conceitos** essenciais associados ao processo de planejamento governamental. Os **pilares metodológicos** são descritos na seção 3, enquanto a seção 4 apresenta a **lógica metodológica** do PPA 2020-2023. A seção 5 discorre sobre a **governança** do PPA, apresentando as atribuições exercidas pelos principais atores envolvidos. Por fim, as seções 6 e 7 detalham o **processo de monitoramento e revisão do Plano**.

2. PLANO PLURIANUAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

Esta seção elenca alguns conceitos-chave para a compreensão do processo de elaboração do plano plurianual 2020-2023. Inicialmente, são feitos comentários sobre a natureza do planejamento governamental com o intuito de elucidar desafios importantes a serem enfrentados pelos planejadores. Em seguida, destaca-se a existência de múltiplas técnicas e metodologias capazes de orientar o processo de construção e execução do plano, assim como os benefícios decorrentes da utilização do modelo lógico utilizado na sua elaboração, em particular, as camadas de cadeia causal integrantes deste modelo. Por fim, a seção é concluída com uma breve análise sobre indicadores de desempenho.

2.1. A natureza do planejamento governamental

O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de constituir uma função essencial de Estado. O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos).

A relevância do planejamento na governança pública contemporânea

A utilização do planejamento como ferramenta de organização da gestão governamental é “atividade recente na história, sendo introduzido nas organizações especialmente como decorrência da crescente complexidade das demandas da sociedade, que passa a exigir maior qualidade, diversidade e disponibilidade dos produtos e serviços ofertados pelo governo e pelo setor privado” (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p. 113).

O estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas para a administração pública formata um Plano que combina aspectos políticos e técnicos para implementação das políticas públicas. Porém, ainda que esses aspectos do planejamento sejam fixados por atores políticos, é indispensável que os mesmos sejam formalizados na Lei do PPA observando critérios e procedimentos legais e técnicos, de forma a garantir viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento (Matus, 2006).

Planejamento: entre a técnica e a política

A prática do planejamento envolve componentes técnicos, mas também possui dimensão política. Como afirma Eugênio Vilela dos Santos (2011, p. 314): “É imprescindível lidar com planejamento governamental tendo como pressuposto que se trata de uma função essencialmente política”. Portanto, o processo de planejamento compreende aspectos técnicos e políticos, que precisam (dentro do possível) operar de forma harmônica.

No contexto federativo brasileiro, o planejamento governamental pressupõe, ainda, o arranjo e a articulação entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), considerando as potencialidades e limitações específicas. De fato, construir instrumentos capazes de promover a integração nacional, regional e local, por meio da ação pública e do gasto público tem se configurado como um grande desafio da gestão governamental brasileira.

Desafios federativos no processo de elaboração do planejamento

“A construção de instâncias de coordenação federativa é, todavia, uma tarefa complexa e delicada, pois requer a instituição de mecanismos e instrumentos que induzam a cooperação dos entes federados na execução de políticas e programas relacionados às prioridades estratégicas nacionais” (Rezende, 2011, p. 209).

Por fim, deve-se enfatizar a necessidade de pensar o planejamento governamental como um processo dinâmico em sintonia com as mudanças que se operam nas dimensões política, social e econômica do país, relativas às preferências e demandas (crescentemente complexas) dos vários grupos sociais que compõem a sociedade brasileira (De Toni, 2014).

Assim, para enfrentar os desafios da construção do PPA, buscou-se identificar técnicas adequadas de planejamento, que permitam traduzir as prioridades do País em políticas públicas capazes de promover a transformação desejada da realidade econômica e social.

2.2. Técnica de planejamento: a importância do modelo lógico

A literatura sobre planejamento no setor público costuma elencar diversas técnicas de apoio para a elaboração e gestão de programas governamentais (Friedmann, 1987). Boa parte dessas técnicas realça a importância de que os planos possam: a) esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; b) estabelecer indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação; c) quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo.

O exercício de planejamento pode ser facilitado mediante a adoção de modelos lógicos que revelem as relações causais entre vários elementos. Nesse sentido, é possível construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados (e os esforços institucionais empreendidos) possam contribuir para atingir efeitos positivos esperados pela sociedade. A esse respeito segue comentário pertinente de Cassiolato e Guerresi (2010, p. 5), em que se elucida o conceito de “teoria do programa”, que é uma das bases conceituais do modelo lógico:

O que é teoria do programa?

“Os pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa. As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação” (grifo nosso).

No PPA 2020-2023 o desenho dos programas foi orientado pelo modelo lógico. Nesse sentido, segue a especificação clara e precisa de alguns elementos constitutivos dos programas: a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado); b) das alternativas existentes para combater o problema; c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo

público-alvo; e d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública (Brasil, 2018a).

2.3. Camadas estruturais da cadeia causal

Dentro do modelo lógico é possível identificar vários elementos que podem ser designados como componentes das denominadas “camadas estruturais da cadeia causal”. Em virtude de sua importância para o desenho do Programa, eles são apresentados e comentados no Quadro a seguir.

QUADRO 1 - CAMADAS ESTRUTURAIS DA CADEIA CAUSAL

- **Insumos:** são os meios ou recursos necessários para a execução da política pública. Os insumos se desdobram em financeiros, de infraestrutura (equipamentos, materiais, instalações), humanos (perfil e quantitativo da força de trabalho requerida), suporte institucional, condicionantes normativos etc.;
- **Ações:** correspondem ao conjunto de processos (em sentido amplo) que é necessário para viabilizar a implementação da política pública. O ideal é que essas ações possam ser desenhadas na forma de processos, ou seja, atividades encadeadas passo a passo, ou materializadas na forma de projetos. Por sua vez, cada atividade ou projeto corresponde a um conjunto de insumos necessário à sua consecução;
- **Produtos:** compreendem as consequências diretas e quantificáveis das atividades e projetos realizados no âmbito do programa, que podem ser entregues à sociedade. Nesta categoria, inserem-se bens, serviços, medidas normativas ou qualquer outra intervenção cuja entrega contribua para a consecução dos objetivos da política;
- **Resultados:** são mudanças na realidade social observadas no curto prazo, como efeito dos produtos entregues. Estas alterações devem ser observáveis e mensuráveis, tendo por referência os problemas diagnosticados e os beneficiários da política pública;
- **Impactos:** são efeitos relacionados ao fim último esperado das ações públicas. Representam as evidências detectadas, usualmente em prazo mais longo, das mudanças ocorridas na sociedade. Podem ser definidos como as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções. Devem ser mensuráveis e possuir relação de causalidade verificável. Podem ser definidos como os resultados dos resultados da intervenção governamental. Possuem natureza abrangente e multidimensional.

Fonte: elaboração própria (SEPLA/SECAP/ME) com base em SEPLAN (2017, p. 6).

Essas categorias são úteis, pois facilitam a tarefa de organizar as etapas de intervenção governamental. Além delas, entretanto, é preciso também considerar a melhor forma de medir o desempenho das políticas públicas.

2.4. Indicadores de desempenho

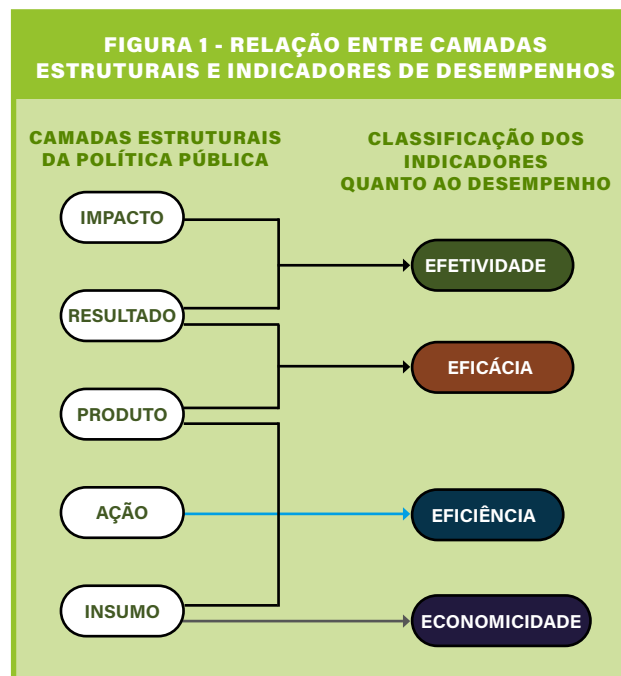
A preocupação com a apropriada mensuração do desempenho da ação pública tem suscitado a proposição de diversos modelos conceituais (Fitzpatrick, Sanders, Worthen, 2011; Jannuzzi, 2011). Um dos mais utilizados é a metodologia de aferição de resultados por meio de indicadores que captam diferentes níveis de desempenho da intervenção governamental. Tradicionalmente, esses indicadores costumam abordar o desempenho do gasto público por meio de 4 (quatro) óticas.

QUADRO 2 - CLASSIFICAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

- **Economicidade:** medem os custos envolvidos na utilização dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados pretendidos;
- **Eficiência:** medem a relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos utilizados. Possuem estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de uma ação será tanto maior quanto mais produtos/serviços forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos/serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos;
- **Eficácia:** medem o grau com que um programa governamental atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas;
- **Efetividade:** medem os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção. Indicam se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados produzidos pela intervenção governamental. É variável chave para aferir os efeitos de transformação social.

Fonte: elaboração própria (SEPLA/SECAP/ME) com base em SEPLAN (2017, p. 6)

A literatura tem apontado a possibilidade de relacionar as camadas estruturais da cadeia causal com as diferentes óticas de desempenho das políticas públicas. Para apresentar a correspondência entre modelo lógico e classificação de indicadores, a Figura 1 evidencia como essas duas categorias se relacionam.



Fonte: elaboração própria (SECAP/ME), com base em SEPLAN (2017, p. 7).

Essa arquitetura de relações no planejamento, que valoriza a utilização do modelo lógico e enfatiza as várias dimensões do desempenho, encontra-se relativamente disseminada, não apenas na literatura acadêmica, mas também em estudos e manuais técnicos. Mesmo os esquemas conceituais adotados por órgãos de controle (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011a; BRASIL, 2015) costumam fazer alusões às várias dimensões do desempenho da política governamental.

Ressalte-se que essa técnica de planejamento – que combina modelo lógico com indicadores de desempenho – é adotada na elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos Programas do PPA 2020-2023.

3. PPA 2020-2023: PILARES METODOLÓGICOS

A metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 foi construída no intuito de tornar esse planejamento governamental simplificado e, ao mesmo tempo, estratégico.

Por isso, a premissa básica do novo modelo é a valorização do planejamento governamental estratégico, pautado em prioridades e realismo fiscal. Em consonância com técnicas e metodologias modernas, o processo de planejamento é concebido como ferramenta capaz de organizar e orientar a intervenção governamental, de forma a viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos durante um período de mandato governamental. Diante dos complexos desafios atuais enfrentados pela economia brasileira (OCDE, 2018), em especial a restrição fiscal, essa tarefa reveste-se de grande importância.

A metodologia desenvolvida procurou conferir caráter estratégico ao PPA, de forma a torná-lo instrumento efetivo de governança da ação governamental, direcionado para avaliação de resultados, e não somente para o monitoramento da execução físico-financeira. Cabe reconhecer que esse desafio tem sido apontado, de forma recorrente, por técnicos e especialistas em planejamento e gestão governamental (Schick, 2009; Paulo, 2010 e 2013).

Ação governamental bem planejada significa orientar a alocação de recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva, maximizando os benefícios das políticas públicas para a sociedade. Nesse sentido, conforme se apresenta em maior detalhe adiante, a metodologia para o PPA 2020-2023 apoia-se em 4 pilares: a) simplificação metodológica; b) realismo fiscal; c) integração entre planejamento e avaliação; d) visão estratégica e foco em resultados. Inicialmente, analisa-se o pilar referente à simplificação metodológica.

3.1. Pilar 1 – Simplificação Metodológica

O desafio de construir metodologia simplificada para orientar a elaboração do PPA já foi enfrentado em edições anteriores do plano. É o caso, por exemplo, da metodologia proposta para o PPA 2012-2015, na qual se procurou acentuar seu valor estratégico por meio da redefinição do papel dos instrumentos de gestão governamental (Brasil, 2011b, p. 9; Garcia, 2015, p. 72).

O desafio da simplificação metodológica: o caso do PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 é ilustração interessante da tentativa de promover a simplificação da metodologia do PPA. É interessante aludir a essa experiência por duas razões. Primeiro, a simplificação metodológica deve facilitar a integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento, (especialmente o PPA e a LOA). Segundo, as categorias conceituais adotadas no processo de elaboração e gestão do PPA devem ser claras, precisas e coerentes, de forma a permitir comunicação entre os atores envolvidos e prevenir a ocorrência de dúvidas ou ambiguidades.

Com base nas lições extraídas de experiências anteriores, a simplificação metodológica foi orientada por três premissas:

PPA só deve conter o essencial. Optou-se por restringir o conteúdo do PPA 2020-2023 ao estritamente previsto na Constituição Federal. No dispositivo sobre abrangência do PPA, o § 1º do art. 165 dispõe que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Assim, **o foco do PPA está circunscrito à fixação de diretrizes, objetivos e metas.**

Redução de categorias e atributos. O PPA 2020-2023 possui como atributos legais 70 programas finalísticos, 70 objetivos e 70 metas. Como base de comparação, a lei do PPA 2016-2019 era composta por 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas. Além desses atributos, o PPA 2020-2023 apresenta em seu anexo III, seção I, 30 investimentos a serem priorizados pelo governo federal durante sua vigência.

Transparência no PPA

Do ponto de vista da transparência não haverá perdas para a sociedade, pois as informações essenciais aos programas constarão como atributos gerenciais do PPA. Os atributos legais e gerenciais, definidos neste Manual Técnico, serão disponibilizados pela SECAP/FAZENDA/ME para acesso público no sítio eletrônico do Ministério da Economia (www.economia.gov.br).

Nova arquitetura conceitual. No PPA, a dimensão estratégica foi desenhada com base em “diretrizes” (que refletem o programa de trabalho do Presidente eleito) e “temas” (que espelham as Pastas governamentais). Na fase tática, por sua vez, as diretrizes e os temas foram desdobrados em “programas” de governo.

Encadeamento entre as categorias do plano

Essas três categorias cumprem papéis diferentes. Diretrizes são declaração ou conjunto de declarações que orientam os programas abrangidos no PPA 2020-2023, com fundamento nas demandas da população. Temas buscam refletir a estrutura institucional adotada pela administração federal. Programas, por seu turno, representam categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema. São categorias que precisam ser construídas de forma harmônica e integrada.

Essa arquitetura conceitual será melhor detalhada na seção 4 do presente documento.

3.2. Pilar 2 – Realismo fiscal

O realismo fiscal refere-se à importância de compatibilizar o plano plurianual ao espaço fiscal disponível, na conjuntura atual do país. É uma forma de aumentar a capacidade de financiamento das políticas públicas no médio prazo. Esse pilar compreende diferentes níveis de análise, e pode ser desdobrado nos itens discutidos a seguir:

Atualização periódica do Plano Plurianual. Para que o PPA 2020-2023 atenda ao princípio do realismo fiscal, é importante que as estimativas de recursos financeiros contidas no plano reflitam a situação fiscal e orçamentária do país. Como o plano é elaborado para período de 4 (quatro) anos, é natural que as previsões para exercícios futuros sofram desatualização em virtude da alteração nos parâmetros macroeconômicos (como projeções de taxas de inflação, juros, câmbio e PIB). Assim, para garantir que o plano continue retratando, de forma fidedigna, a efetiva disponibilidade de recursos destinados ao financiamento das políticas públicas, é necessário que sejam feitas atualizações periódicas no cenário fiscal adotado no Plano.

Integração entre instrumentos orçamentários

Há convergência crescente sobre a necessidade de evitar “descolamento” entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A atualização periódica pressupõe, assim, não apenas que o PPA incorpore revisões de estimativas macroeconômicas, mas também que procure ajustar a programação nele contida às alterações orçamentárias (como aprovação de créditos adicionais, por exemplo) que costumam ocorrer ao longo do exercício financeiro.

Com intuito de manter o realismo do PPA 2020-2023, a lei 13.971, de 2019¹, autoriza o Poder Executivo promover alterações no PPA para:

- conciliar o Plano com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional;
- alterar metas; e
- incluir, excluir ou alterar: a) a unidade responsável por programa; b) o valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários; e c) o valor dos gastos diretos ou dos subsídio.

Novo Regime Fiscal (NRF). Com a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), o crescimento das despesas públicas não pode ser superior à inflação do período. Colocado de forma mais técnica: o montante total das despesas primárias passa a ser fixado conforme o valor despendido no exercício anterior corrigido pela variação da inflação no período.

De que modo o NRF impacta o PPA? Torna-se necessário que a previsão de gastos orçamentários (feita no PPA) seja elaborada em consonância com os limites fixados pelo NRF. Além disso, é importante que o respeito ao “teto de gastos” seja observado não apenas no 1º exercício do PPA, mas que se estenda aos 3 (três) seguintes. Ao se elaborar o PPA considerando as restrições fiscais impostas pelo NRF, contribui-se para alcançar o realismo fiscal do Plano.

Uma das inovações do PPA 2020-2023 é a adoção da lógica dos “tetos setoriais”. A ideia é que o teto de gastos (instituído pelo NRF) seja considerado como o somatório dos gastos setoriais realizados pelos órgãos que compõem a administração federal. Do ponto de vista operacional, cada um dos órgãos (Ministérios) possui 1 (um) limite setorial de gastos (“teto setorial”), dentro do qual deve incluir a programação prevista para cada um dos exercícios a que se refere o PPA.

¹ Para maiores detalhes ver o artigo 21 da Lei 13.971, de 2019.

A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME) calcula e informa esses limites quantitativos (chamados tecnicamente de “referenciais monetários”). Tais limites constituem os denominados tetos setoriais de gasto, que devem ser observados pelos órgãos setoriais, por ocasião da elaboração e revisão de suas respectivas propostas de planejamento.

Tetos setoriais de gasto

Dentro da dinâmica orçamentária (conforme Portaria nº 1.295, de 2019), está prevista a divulgação dos “referenciais monetários para os pré-limites da pré-proposta do PLOA 2020 aos órgãos setoriais”. Esses referenciais poderão ser utilizados não apenas para a construção da pré-proposta orçamentária, mas também poderão embasar a elaboração das propostas setoriais do PPA.

PPA como instrumento orçamentário de médio prazo. A lógica de planejamento governamental que se pretende imprimir, ao se preocupar com a sustentabilidade financeira das políticas públicas, busca maior sintonia com ferramentas de gestão orçamentária de médio prazo, em especial dentro dos Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP). A ideia é fortalecer a orientação estratégica do plano, conciliando o alcance dos objetivos prioritários de governo com a capacidade fiscal e orçamentária do país. Ao se pensar o PPA como instrumento orçamentário de médio prazo, fortalece-se o seu grau de realismo fiscal.

PPA e visão orçamentária de médio prazo

Os modelos de plurianualidade de gastos públicos costumam apresentar duas fases importantes: a) top-down; e b) bottom-up. Na fase top-down, o núcleo de governo (geralmente por meio do Ministério das Finanças) estabelece regras e procedimentos alocativos a serem observados pelos órgãos setoriais (World Bank 2013). Na fase bottom-up, por sua vez, cabe aos órgãos setoriais expressar suas necessidades e demandas ao núcleo de governo, bem como esclarecer (por meio de programas e ações) como pretende implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade (Fortis e Gasparini 2017; Tollini, 2018).

Cabe notar que tornar o PPA fiscalmente realista é importante para garantir que os recursos orçamentários necessários ao financiamento da programação do plano sejam condizentes com a capacidade financeira do país. Por outro lado, elaborar e implementar PPA fiscalmente

responsável e realista implica fortalecer a importância decisória do plano, isto é, torná-lo espaço estratégico no qual as principais escolhas alocativas de interesse do país são realizadas por meio de critérios de prioridade e seletividade.

3.3. Pilar 3 - Integração entre planejamento e avaliação

A qualidade do planejamento governamental não depende apenas do êxito na elaboração do PPA. Ela é função também da construção de mecanismos de acompanhamento da atuação governamental ao longo do período de 4 (quatro) anos. Nesse sentido, a gestão do plano pressupõe o desenho de processos eficientes de monitoramento e avaliação do gasto público. As principais inovações para o PPA 2020-2023 consistem na revisão do modelo vigente e na adesão de novos atores para apoiar esses processos.

Monitoramento de políticas governamentais. Diferentemente da avaliação, o monitoramento consiste no acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas que estão sendo conduzidas pelos órgãos da administração federal. Ele é indispensável para detectar possíveis falhas (de diagnóstico, desenho ou implementação) e indicar soluções tempestivas que contribuam para mudanças de rumo, garantindo o alcance dos resultados almejados.

Inovações para o processo de monitoramento

A principal inovação para o monitoramento do PPA 2020-2023 reside no seu caráter seletivo, de forma que serão objeto de monitoramento intensivo apenas as metas dos Programas Finalísticos, os resultados intermediários que contribuam para o alcance da meta do respectivo programa (atributo gerencial) e os investimentos plurianuais prioritários constantes no anexo III, seção I, da Lei 13971, de 2019.

Fortalecimento da avaliação. O governo federal reconhece a importância da avaliação de políticas públicas. A valorização desta prática pode ser observada, por exemplo, em diversas iniciativas implementadas recentemente. Saliente-se, por exemplo, o esforço de procurar acoplar a avaliação de políticas públicas à gestão orçamentária do governo federal (Meressi, Oliveira e Piletti, 2018).

Iniciativas recentes do governo federal no campo da avaliação de políticas públicas.

Entre essas iniciativas, duas merecem destaque: a) a instituição do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), por meio do Decreto 9.834, de 2019; e b) a publicação dos Guias de Avaliação de Políticas Públicas ex ante e ex post pela Casa Civil (decorrente de trabalho conjunto realizado entre Casa Civil, CGU, MF, MP e IPEA) (Brasil, 2018a; Brasil, 2018b), que poderão contribuir para disseminar conhecimentos, técnicas e metodologias sobre avaliação de políticas públicas.

Explicações mais detalhadas sobre os processos de monitoramento e avaliação foram remetidas para a seção 5 adiante.

3.4. Pilar 4 – Visão estratégica e foco em resultados

O PPA 2020-2023 traz a preocupação de ser instrumento efetivo de planejamento e governança do governo federal. Busca-se tornar o PPA um locus estratégico de decisão governamental, ou seja, um espaço de negociação entre atores (tanto do núcleo central de governo quando dos órgãos setoriais) para a realização das escolhas alocativas, prioritárias e com maior impacto positivo na sociedade. Cabe ao PPA zelar pela qualidade e rigor técnico do desenho dos programas de governo, de forma que contribuam para a consecução das diretrizes, dos objetivos e das metas de governo.

Fortalecimento do planejamento governamental.

A visão estratégica e o foco em resultados são requisitos importantes para fortalecer a atuação governamental e aumentar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social (OCDE, 2015). A capacidade de transformação social e econômica do planejamento governamental pode ser potencializada quando o plano opera de forma estratégica e orientado por resultados.

O que diz a experiência internacional sobre modelos de planejamento?

A experiência internacional em performance planning and budgeting [planejamento e orçamento orientado a resultados] é enriquecedora e pode contribuir para inspirar o aperfeiçoamento do desenho do modelo brasileiro de planejamento governamental. Estudo recente preparado pelas equipes técnicas de planejamento da SECAP (Brasil, 2019) aponta que a construção de arquiteturas de desempenho em instrumentos de planejamento e orçamento exige certo grau de sofisticação e rigor técnico, apoiando as escolhas políticas. Evidencia, ainda, que o foco em resultados não pode prescindir da edificação de sistema de incentivos que permita a utilização de indicadores e a coleta de evidências nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas.

É conveniente avançar de forma gradual, de modo que informações de desempenho possam ir se incorporando às rotinas de trabalho dos gestores governamentais e, conforme as possibilidades, passem a embasar as suas decisões (Robinson e Last, 2009). Com base nos pilares apresentados nesta seção, foi desenvolvida a lógica metodológica discutida na seção subsequente.

4. LÓGICA METODOLÓGICA

Esta seção, além da apresentação da visão geral da metodologia, discorre sobre os seguintes tópicos: a) análise das três dimensões do PPA (estratégica, tática e operacional); b) informações sobre gestão do plano plurianual, com destaque para os processos de monitoramento e avaliação; c) distinção entre informações legais e infralegais do plano; d) regionalização; e) investimentos plurianuais; f) ações não orçamentárias; g) subsídios (benefícios tributários, financeiros e creditícios); h) operações especiais; e i) relação entre camadas lógicas e elementos do PPA.

4.1. Proposta Metodológica do PPA 2020-2023: Visão Geral

Os 4 (quatro) pilares metodológicos, discutidos na seção anterior, fornecem o alicerce para a estrutura e conteúdo do PPA. Nesse sentido, buscou-se delinear metodologia (fiscalmente) realista, simples, integradora do planejamento com avaliação e focada em resultados.

A Figura 2 retrata o desenho metodológico do PPA 2020-2023. Seus componentes serão discutidos em detalhe nas subseções seguintes.



* Os eixos estratégicos foram adotados da ENDES (Brasil, 2018c).

Fonte: Elaboração própria (SECAP/FAZENDA/ME).

4.2. Dimensões do PPA 2020-2023

O PPA 2020-2023 – na condição de estratégia global do governo federal – inova ao apresentar apenas **2 dimensões principais – estratégica e tática**. Assim, o instrumento atuará como mecanismo facilitador das decisões estratégicas de cada ministério, ancorando-as por meio de seus programas. As ações (orçamentárias e não orçamentárias) prioritárias de cada ministério estarão no nível (da dimensão) operacional, consoante discutido na seção 6.

Dimensão Estratégica. A dimensão estratégica reflete

a agenda de governo que o chefe do Poder Executivo, por meio dos seus ministros, pretende implementar. São as prioridades definidas pela cúpula de governo, e representam tradução dos compromissos do presidente eleito para o País.

No PPA 2020-2023, a dimensão estratégica foi desdobrada em duas categorias: “Diretrizes” e “Temas”. Do ponto de vista conceitual, as Diretrizes representam as demandas da população encampadas pelo governo eleito e orientam a construção dos Programas do PPA. Por sua vez, os Temas, relacionados à nova estrutura institucional do governo federal, correspondem às principais áreas setoriais a serem mobilizadas para o alcance dos objetivos inseridos nas Diretrizes.

É oportuno mencionar brevemente o processo de proposição, discussão e validação das Diretrizes e dos Temas no âmbito do PPA 2020-2023. Com base no plano de governo do presidente eleito, uma versão preliminar para discussão foi proposta pelas equipes técnicas da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA/SECAP/FAZENDA/ME).

Em seguida, foram realizadas reuniões com atores internos e externos ao Ministério da Economia, sob a condução da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME). Para conferir maior legitimidade, essas diretrizes foram debatidas por técnicos do governo, especialistas e acadêmicos em oficina de trabalho (ocorrida na ENAP em 8/2/2019) e acordadas com a Secretaria-Executiva da Casa Civil, em 14/2/2019.

Posteriormente, a relação de Diretrizes e Temas foi apresentada formalmente ao Comitê Interministerial de Governança (CIG), em sua 6ª reunião (ocorrida em 19/02/2019), para deliberação e aprovação. O CIG aprovou 12 Diretrizes e 15 Temas (foram feitos pequenos ajustes à minuta encaminhada pela SECAP/ME). Posteriormente, o Congresso Nacional ampliou o número de Diretrizes para 20, sendo que uma foi vetada pelo Presidente da República. Portanto, o PPA 2020-2023 possui 19 Diretrizes elencadas no art. 3º da Lei 13.971, de 2019.

O que é o Comitê Interministerial de Governança (CIG)

O CIG é o colegiado responsável pelo assessoramento do presidente da República na condução da política de governança da Administração Pública Federal. Foi criado pelo Decreto nº 9.203, de 2017.

Em relação à composição, o CIG tem como membros titulares o ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República (que o coordena), o ministro de Estado da Economia e o ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Cabe destacar que a dimensão estratégica do PPA se encontra alinhada à visão de planejamento de longo prazo do governo. Essa sintonia decorre do fato de as

Diretrizes e os Temas terem sido concebidos de forma associada aos eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) - econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social². Vale acrescentar que a elaboração da ENDES teve como respaldo jurídico o PL nº 9.163, de 2017 - conhecido como “PL de Governança” - que atualmente se encontra em processo de tramitação no Congresso Nacional.

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES)

A ENDES consiste em proposta de planejamento de longo prazo para o país e se aplica ao período de 2020-2031 (horizonte temporal de 12 anos). Foi “concebida com o objetivo de orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o plano plurianual)” (Brasil, 2018c, prefácio).

Cabe salientar que a metodologia de elaboração do PPA 2020-2023 não prevê a definição de metas e indicadores para as Diretrizes e Temas. Isso porque as Diretrizes expressam trajetórias a serem perseguidas, enquanto Temas expressam grandes áreas, que se constituem em agregações setoriais de caráter amplo.

Quais categorias do PPA suscitam fixação de objetivos, metas e indicadores?

Como se discute adiante, é apenas por ocasião da formulação dos Programas que os objetivos, as metas e os indicadores passam a ser considerados. Portanto, para cada Programa, é necessária a fixação de uma meta e um indicador capaz de evidenciar seu desempenho anual e ao final do período de quatro anos. No caso das Diretrizes e dos Temas, entretanto, vários fatores concorrem para o alcance da trajetória vislumbrada, sendo a intervenção governamental apenas um deles.

Aspecto importante a ser considerado é que os temas exercem o papel de transição entre a dimensão estratégica e a tática. Por um lado, fornecem indicação de **quem** será responsável pela formulação e implementação da política pública (órgão ou entidade do governo federal). Por outro lado, fornecem informação relevante sobre a **área de atuação governamental** associada ao gasto público (como saúde, educação, cultura, defesa, etc).

² Atualmente a ENDES está sendo atualizada no âmbito do Governo Federal.

Por fim, é importante deixar claro que esses classificadores estratégicos (Eixos, Diretrizes e Temas) de programas não se caracterizam como agrupadores, no sentido de um grupo de temas agrupar uma diretriz, e de um grupo de diretrizes se agruparem em um eixo. Ao contrário, se caracterizam como atributos independentes a que cada programa tem a possibilidade de se vincular sem regra pré definida, de acordo com as suas propriedades individuais.

Feitas essas considerações sobre a dimensão estratégica, passa-se à análise da dimensão tática.

Dimensão Tática. A dimensão tática consiste nos programas, com seus objetivos, metas e indicadores. Nessa etapa, as **“Diretrizes” e os “Temas” são desdobrados em “Programas”**.

A seguir, são comentados aspectos importantes dos Programas, que devem ser observados pelos gestores da administração federal, por ocasião da elaboração e implementação da proposta do PPA.

- Encadeamento entre Diretrizes e Temas (dimensão estratégica) e Programas (dimensão tática). Os Programas cumprem o papel de concretizar as políticas públicas expressas por meio de diretrizes e constituem elementos dos grupos temáticos. Assim, os Programas do PPA têm como escopo viabilizar o atingimento dos seus respectivos objetivos que estão alinhados às Diretrizes e construir a base de atuação dos diversos ministérios, em áreas temáticas.

Como verificar se os Programas concorrem para o alcance das Diretrizes?

Questão que pode ser levantada relaciona-se à forma de aferir a contribuição dos Programas (dimensão tática) para o atingimento dos objetivos, alinhados às Diretrizes (dimensão estratégica). A esse respeito, cabe salientar que a atuação governamental é apenas um dos elementos que contribuem para o cumprimento das Diretrizes de governo. Assim, via de regra, não é possível estabelecer relação de causalidade entre desempenho dos Programas e o cumprimento das Diretrizes (a menos que sejam realizadas avaliações de impacto daqueles Programas).

- Programas como expressão de prioridades de governo. Dentro da lógica de simplificação adotada pela metodologia do PPA 2020-2023, o conjunto dos Programas do PPA organiza os recursos públicos e espelha as prioridades do governo por meio das pastas setoriais. Assim, é possível concentrar o foco nas principais políticas de governo, e evitar dispersão de esforços (tanto do núcleo central de governo, expresso pelo CIG, quanto dos órgãos setoriais).

- Programas do PPA alinhados aos planos setoriais. É importante que os Programas do PPA, conforme as possibilidades, demonstrem sintonia com o planejamento setorial dos órgãos e entidades do governo federal. É possível que o escopo, o horizonte temporal e o nível de detalhamento dos planos setoriais não coincidam com o desenho do Programa do PPA. Contudo, a diferença de conteúdo ou estrutura não deve desencorajar a busca pela convergência entre os instrumentos de planejamento.

PPA X Planos setoriais

Não seria factível esperar que os Programas do PPA fossem tradução dos planos setoriais. Entretanto, quanto melhor o alinhamento, maior será a capacidade do PPA em refletir as escolhas, preferências e decisões dos órgãos e entidades governamentais. Trata-se, inclusive, de observar mandamento constitucional, já que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (§ 4º do art. 165; grifo nosso). Desta forma, foi reforçado durante o processo de elaboração do PPA que os órgãos setoriais proponham programação compatível com planos nacionais, regionais e setoriais relativos à sua área de atuação.

- Enquadramento dos Programas nos tetos setoriais de gastos. De forma a assegurar o realismo fiscal do PPA, é necessário que a programação contida no PPA observe os limites de recursos orçamentários disponíveis (em atendimento ao Novo Regime Fiscal). **Essa restrição aplica-se apenas aos gastos orçamentários do PPA.** As ações não orçamentárias e aquelas financiadas com recursos privados não se enquadram nesses limites.

Tetos setoriais de gasto

Com base em critérios definidos pela SOF, os órgãos e entidades do governo receberão referenciais monetários setoriais. Eles se constituem em “tetos setoriais”, ou seja, limites máximos de gastos que não podem ser ultrapassados. Dessa forma, é possível enquadrar os Programas do PPA dentro da capacidade fiscal e orçamentária do governo federal.

Além de conferir realismo fiscal ao plano, esse modelo segue a orientação constitucional de integrar os três instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento: planejamento governamental (PPA), priorização de políticas (LDO) e disponibilidade orçamentária de recursos públicos (LOA) (Gimene, 2017).

▪ Programas como mecanismo de integração. Os Programas são o elo entre PPA e LOA, assim como os eixos da ENDES serviram de elo entre esta estratégia de longo prazo e o PPA. Na qualidade de elemento comum entre os dois instrumentos, cabe ao Programa expressar a integração entre o desenho da política (contido no PPA e detalhado nos Programas) e o respectivo detalhamento financeiro ou orçamentário (indicado na LOA e detalhado nas ações).

▪ Programas finalísticos X programas de gestão (do Poder Executivo). Além dos Programas Finalísticos, há 1 (um) Programa de Gestão que retratará as despesas com a manutenção dos órgãos, especialmente gastos de pessoal e custeio indispensáveis ao funcionamento administrativo.

Programa de Gestão do PPA

O PPA 2020-2023 contém apenas 1 (um) Programa de Gestão utilizado por todos os Ministérios.

▪ Programação dos órgãos e entidades não integrantes da estrutura do Poder Executivo. A programação do PPA relativa aos Poderes, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) consta de Programa de Gestão específico. A esses programas não estão associadas metas nem indicadores.

Programas de Gestão específicos

Possuem Programa de Gestão específico: Poderes (Legislativo e Judiciário), Ministério Público da União (MPU), Defensoria Pública da União (DPU) e Empresas Estatais (sob coordenação da SEST/ME).

▪ Desenho do programa: O êxito da política pública depende da qualidade do desenho do Programa criado para implementá-la. Nesse sentido, tanto na elaboração, quanto na atualização ou revisão dos Programas, recomenda-se que sejam seguidas as orientações contidas no Guia Prático disponível no Apêndice III deste Manual e no Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas (Brasil, 2018a). Em particular, sugere-se o preenchimento dos campos apresentados no Check-List (2018a, p. 17-20), também reproduzido no Anexo V deste documento. Pode-se, adicionalmente, consultar as orientações no Guia de Análise Ex Post (Brasil, 2018b). Devem ser verificados, por exemplo, como estão desenhados: i) incentivos a determinados comportamentos esperados pelas partes interessadas na política pública; ii) mecanismos de focalização do público beneficiário da política; iii) indicadores, que devem possuir as características comumente delineadas pela literatura.

Além disso, ainda em relação à construção do desenho de Programas governamentais, é oportuno ressaltar a importância do cumprimento no disposto no Decreto nº 9.191, de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

Ainda que esse Decreto se refira a atos normativos, é possível considerá-lo útil para aperfeiçoar a qualidade da programação do plano ao indicar conjunto de questões que merecem ser respondidas antes de política governamental ser encaminhada ao Congresso Nacional para discussão, deliberação e aprovação.

Normas para a elaboração e proposição de atos normativos

Atenção especial deve ser dedicada ao Anexo do Decreto nº 9.191, de 2017, no qual são apresentadas "questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do poder executivo federal". Essas questões podem ajudar a refletir sobre aspectos essenciais do desenho do Programa como: problema enfrentado, objetivo pretendido, estratégia de ação, público-alvo, custos financeiros etc.

▪ Características do Programa. Cada Programa se constitui em proposta de solução governamental para atingir 1 (um) objetivo da administração federal. Nesse sentido, para preservar a coerência lógica, esse objetivo é associado a 1 (um) indicador e a 1 (uma) meta.

Natureza do Indicador do Programa

Cada Programa do PPA visa a enfrentar 1 (um) problema³. É importante que o grau de sucesso do Programa seja mensurável por meio de indicador de desempenho. Recomenda-se que seja adotado indicador de resultado, contido na meta, para aferir o grau em que o Programa se mostrou capaz de cumprir o objetivo almejado.

▪ Programa Multissetorial. Como o PPA 2020-2023 trata as políticas de natureza multissetorial? Nesse caso, propõe-se que 1 (um) mesmo Programa (de caráter transversal) seja utilizado pelos respectivos Ministérios (que detêm responsabilidade compartilhada pela implementação da política). Nesse caso, o Programa mantém a lógica de um objetivo, um indicador e uma meta.

³ Problemas são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas que o órgão pretende atuar de forma ativa para transformar ou mudar uma realidade concreta a qual o Programa se propôs a modificar. Cabe ressaltar que, de forma mais rigorosa, o Programa visa resolver uma ou mais causas de 1 (um) problema.

Arranjos institucionais para planejamento das políticas multissetoriais.

Em relação à forma de gestão da política, bem como a segregação das responsabilidades, o assunto é remetido ao entendimento dos próprios órgãos envolvidos, a quem cabe encontrar o arranjo institucional mais coerente e viável. Os órgãos envolvidos devem indicar o responsável formal pelo Programa do PPA 2020-2023.

- **Transversalidade.** Em edições anteriores, o PPA divulgou sua programação segundo o enquadramento em agendas transversais. Trata-se de forma de agrupamento das políticas públicas, segundo temas governamentais de interesse da sociedade ou públicos-alvo específicos. Esses recortes podem ser de gênero, etnia ou públicos específicos (como, por exemplo, “criança e adolescente”, “pessoa com deficiência”, “povos indígenas”).

Agendas Transversais no PPA 2020-2023

O PPA 2020-2023, devido à simplificação metodológica no sentido de tornar o plano mais estratégico para o Governo, não possui atributos que possibilitem a divulgação de informações organizadas por “agendas transversais”. Essas agendas, como é o caso da Primeira Infância, serão coordenadas mediante a criação de Grupos de Trabalho ou pelos próprios órgãos executores da agenda.

- Programa “Operações Especiais”. Segundo o Manual Técnico de Orçamento, as operações especiais se constituem naquelas “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (MTO, 2019, p. 29). As informações sobre operações especiais estão associadas aos seus respectivos Programas.

Alguns exemplos de operações especiais (MTO, 2019, p. 30)

- Financiamentos com retorno
- Serviço da Dívida Interna (Juros e Amortizações)
- Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)
- Refinanciamento da Dívida Interna
- Refinanciamento da Dívida Externa
- Remuneração de Agentes Financeiros

Feitas essas considerações sobre a dimensão tática do plano, convém assinalar que o sucesso do planejamento depende não apenas do acoplamento entre as dimensões estratégica e tática, mas pressupõe também adequado nível de integração com a dimensão operacional.

Dimensão Operacional. A dimensão operacional compreende o conjunto de ações orçamentárias incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como ações não orçamentárias. Em relação às ações orçamentárias, maiores informações poderão ser obtidas mediante consulta ao Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2019). Essa dimensão extrapola o conteúdo do PPA, sendo incluída apenas no âmbito do monitoramento, como será detalhado adiante.

É possível adiantar, no entanto, que os **Programas são desdobrados em Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias**, ambas contribuindo para o alcance dos objetivos dos Programas. Para viabilizar o monitoramento, tais ações possuem informações sobre produto e metas físicas a serem atingidas, que podem ser compreendidas como “quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, e instituída para o exercício” (MTO, 2019, p. 43).

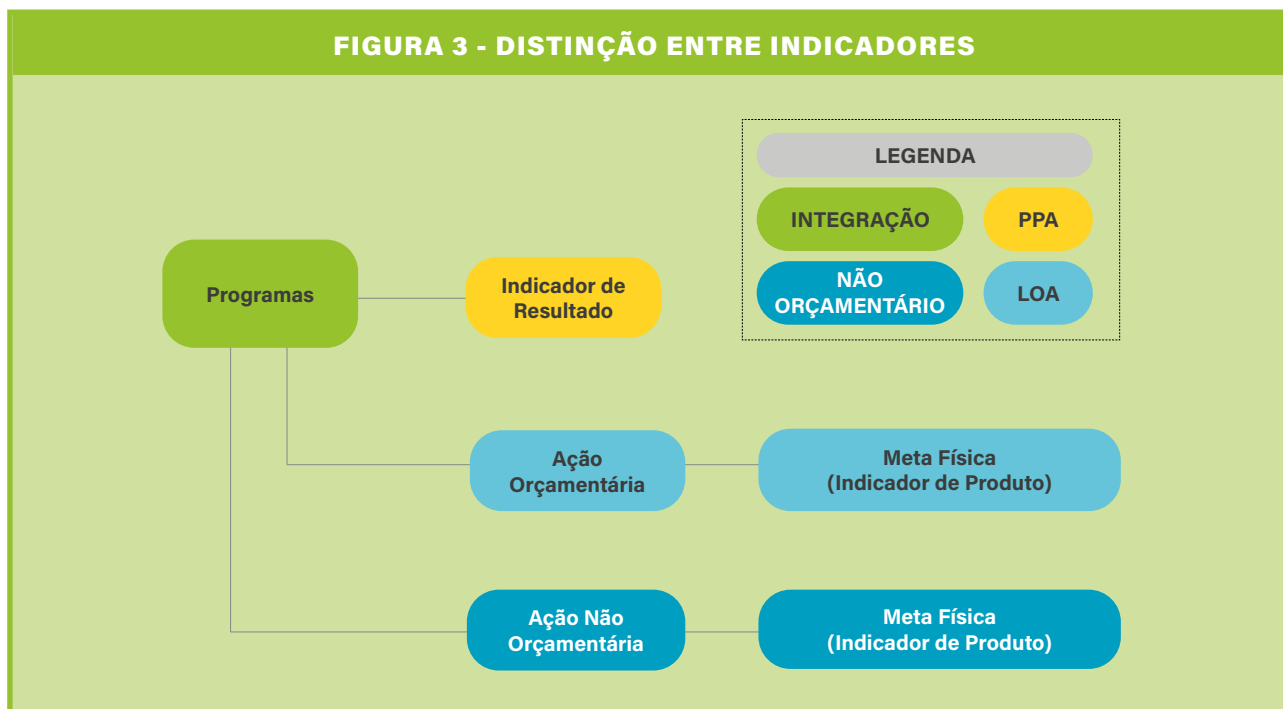
Natureza do Indicador da Ação Orçamentária

O desempenho das Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias é medido por meio de indicadores de produto. É, portanto, diferente dos indicadores utilizados para a mensuração do desempenho dos Programas (indicadores de resultado). A fim de facilitar a visualização da distinção:

- Programa → Indicador de Resultado
- Ação Orçamentária ou Não Orçamentária → Meta Física (Indicador de Produto)

Com vistas a ilustrar os referidos conceitos, a figura 3 realça essas distinções:

FIGURA 3 - DISTINÇÃO ENTRE INDICADORES



Fonte: elaboração própria (SECAP/FAZENDA/ME).

Destaca-se a importância de Programas e Ações Orçamentárias não apenas serem bem desenhados, mas também de possuírem encadeamento, de forma que a execução das Ações contribua para que os Programas atinjam os objetivos pretendidos.

4.3. Gestão do PPA: Monitoramento e Avaliação

Os processos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023 são orientados ao aperfeiçoamento das políticas públicas, observadas as seguintes competências:

I - à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia - SECAP/FAZENDA/ME compete coordenar, orientar e supervisionar o monitoramento dos programas do PPA 2020-2023 e supervisionar o processo de avaliação, realizada pelos membros ou apoiadores do CMAP ou externamente, nos termos estabelecidos no inciso II do art. 5º do Decreto nº 9.834, de 2019;

II - ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP compete avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos Programas Finalísticos dispostos no Anexo I da Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019;

III - à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia - SOF/FAZENDA/ME compete acompanhar a execução físico-financeira das ações orçamentárias, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por meio de orientações específicas aos órgãos setoriais, que deverão disponibilizar informações no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP;

IV - à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia - SEST/SEDDM/ME compete acompanhar a execução físico-financeira das ações orçamentárias, no âmbito do Orçamento de Investimento, por meio de orientações específicas aos órgãos setoriais, que deverão disponibilizar informações no SIOP; e

V - ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA compete apoiar as etapas de monitoramento, avaliação e revisão do PPA, por meio da produção de pesquisas, estudos e proposições, assim como coordenar e regular as avaliações externas de que trata o inciso I deste artigo.

Os órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) deverão promover, de acordo com suas respectivas atribuições e competências, a transparência e o engajamento da sociedade no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

4.3.1. Monitoramento

A valorização do PPA pressupõe convertê-lo em instrumento estratégico de governança, por meio do qual as autoridades decisórias definem as prioridades alocativas do País.

Monitoramento pode agregar valor às políticas públicas

Para que essa tarefa seja bem-sucedida, não basta apenas preparar um plano que reflita as principais políticas setoriais. É necessário também construir mecanismos para que o desempenho dessas políticas seja adequadamente monitorado, de forma a corrigir potenciais deficiências. Monitoramento intensivo dos programas e ações governamentais pode agregar valor à gestão pública e melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos (Moore, 1995).

O processo de monitoramento do PPA 2020-2023 será coordenado pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/FAZENDA/ME), que disponibilizará metodologia, orientação e apoio técnico, a fim de se alcançar os Objetivos e Metas declarados no Plano. O monitoramento incidirá sobre os Programas Finalísticos e seus respectivos Objetivos, Metas e Indicadores, podendo ter como insumo adicional as informações do processo de acompanhamento das ações orçamentárias e não orçamentárias.

Os órgãos responsáveis pelos Programas Finalísticos deverão prestar informações sobre as metas, indicadores, resultados intermediários⁴ e os Investimentos Plurianuais Prioritários associados aos seus respectivos Programas, de forma a explicitar a evolução física e financeira de sua implementação, as principais entregas e resultados alcançados, os mecanismos e meios utilizados para sua execução, principais obstáculos enfrentados etc.

Para fins de monitoramento, nos programas de execução multissetorial, o órgão responsável deverá coletar junto aos demais órgãos informações relativas aos Objetivos e Metas.

O relatório de monitoramento relativo aos Programas Finalísticos, seus atributos e aos Investimentos Plurianuais Prioritários será consolidado anualmente, encaminhado ao Congresso Nacional e disponibilizado em sítio eletrônico do Ministério da Economia (www.economia.gov.br).⁵ Pretende-se, portanto, estabelecer processo de trabalho estruturado e permanente de monitoramento do PPA, o que será facilitado na medida em que a organização deste plano seja centrada nos objetivos prioritários para o Governo Federal e seus Ministérios.

O detalhamento do monitoramento do PPA 2020-2023 é realizado no capítulo 6.

4.3.2. Avaliação

A avaliação prevista nos arts. 14 e 16 da Lei nº 13.971, de 2019, será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP e contemplará tanto políticas públicas em execução, quanto a análise de propostas de criação ou aperfeiçoamento de políticas públicas relacionadas a programas dispostos no Anexo I da referida Lei.

O relatório anual previsto no art. 16 da Lei nº 13.971, de 2019, será encaminhado ao Congresso Nacional, a partir de 2021, até agosto de cada ano, e disponibilizado em sítio eletrônico do Ministério da Economia (www.economia.gov.br), na forma de ato do CMAP.

Os órgãos responsáveis pelos Programas Finalísticos deverão prestar informações e fornecer acesso às bases de dados necessárias à realização da avaliação, na forma de ato do CMAP.

Os comitês internos de governança dos órgãos gestores das políticas avaliadas, ou enquanto não implementados, os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), serão as principais unidades de contato do CMAP e dos Comitês sob sua estrutura durante o processo de avaliação e do monitoramento da implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, cabendo-lhes intermediar a comunicação com as áreas técnicas pertinentes, sempre que necessário.

A avaliação das políticas públicas em execução terá como referência o manual denominado Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Post, aprovado pelo CIG.

Anualmente serão selecionadas políticas públicas em execução a partir dos Programas Finalísticos dispostos no Anexo I da Lei nº 13.971, de 2019, com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, na forma de ato do CMAP.

A avaliação das propostas de criação ou aperfeiçoamento de políticas públicas será realizada pelo CMAP quando considerada estratégica pelo CIG, e terá como referência o manual denominado "Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante", aprovado pelo CIG.

O CMAP poderá estabelecer critérios, parâmetros, prazos e metodologias adicionais para a avaliação de políticas públicas no âmbito dos Programas Finalísticos do PPA 2020-2023.

⁴ Consoante definição apresentada na seção 4.4.2.

⁵ Conforme determinação do art. 15 da Lei 13.971, de 2019.

4.4. PPA: informações legais e gerenciais

4.4.1. Informações legais

No PPA 2020-2023, as informações que constam de lei são:

- Diretrizes;
- Critérios para inclusão de investimentos plurianuais no PPA;
- Programas do PPA (Finalísticos e de Gestão);
- Órgão Responsável, Objetivo e Meta para o final do PPA (na qualidade de atributos dos Programas);
- Regionalização da Meta (na qualidade de atributo da Meta);
- Recursos orçamentários (faz parte do detalhamento do valor global do Programa);
- Recursos não orçamentários (faz parte do detalhamento do valor global do Programa);
- Investimentos Plurianuais Prioritários (Anexo III)
- Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não-dependentes.

4.4.2. Informações infralegais (gerenciais)

No PPA 2020-2023, as informações infralegais (gerenciais) estão discriminadas no Manual de Captação Qualitativa e Quantitativa do PPA⁶. Dentre as principais informações infralegais, são passíveis de monitoramento:

- Indicador – é um instrumento que permite medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo;
- Metas anuais – quantifica e comunica a transformação da realidade almejada a cada ano;
- Resultado Intermediário – é um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo e meta do Programa.

Os resultados intermediários no PPA 2020-2023 são escolhas prioritárias do órgão para o período e devem estar compatíveis com a capacidade operacional e a disponibilidades orçamentária e financeira do órgão.

- Ações não orçamentárias - são operações nas quais resultam bens e serviços que contribuem para atender o objetivo de um programa e são financiadas por recursos que não integram a Lei Orçamentária Anual. Sempre que possível, as ações não orçamentárias estão associadas a produtos.

Desta forma, constituem metas do PPA: i) a meta do Programa; ii) metas anuais; e iii) os resultados intermediários.

4.5. Regionalização

A regionalização é um dos desafios enfrentados pelos planos plurianuais, desde o início de sua vigência, na década de 1990. Trata-se de tema complexo, que pode ser abordado de diversas formas. Conforme aponta Rezende (2015, cap. 4), em importante obra sobre a reforma do processo orçamentário, o modelo de repartição de recursos entre os entes federativos possui consequências importantes na escolha das políticas públicas que podem ser implementadas em nível regional e local.

Como promover mecanismos de interação entre o PPA Federal (compreendendo, ainda, os Planos Nacionais e Setoriais) e os planos plurianuais estaduais e municipais? Dada as características do modelo federativo brasileiro, essa tarefa não é simples. De toda forma, como a redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos fundamentais do País (art. 3º da CF/88), é importante envidar esforços para que os planos das esferas federal, estadual, municipal e distrital atuem de forma sinérgica e colaborativa.

A fim de aperfeiçoar os mecanismos de regionalização (ex ante) do planejamento governamental, é possível vislumbrar quatro orientações importantes: a) pensar as políticas públicas a partir das necessidades e demandas específicas da sociedade distribuída no território; b) obedecer aos dispositivos constitucionais que estabelecem a importância do combate às desigualdades regionais; c) promover melhor utilização de identificadores regionais, de forma a localizar o destino específico (quando possível) dos recursos públicos e; d) incluir a regionalização de metas e indicadores, com foco macrorregional (caso factível), particularmente em políticas setoriais com grande incidência na redução de desigualdades regionais.

Ressalta-se que as duas primeiras orientações devem ser consideradas pelos órgãos responsáveis por formular e executar as políticas públicas, pois são os que possuem a competência para decidir sobre como a alocação dos recursos será distribuída no território e quem serão seus beneficiários.

A concretização das orientações pressupõe, entretanto, reconhecer a existência de algumas limitações no modelo de gestão orçamentária e financeira atualmente adotado. Entre as principais dificuldades na regionalização do planejamento do governo federal, é possível considerar:

- **Limitações operacionais.** Os sistemas de informação implantados pelo governo federal como SIOP, SIAFI, SIASG, SIORG, SICONV não estão adequadamente preparados para capturar informações no nível de detalhe exigido pela regionalização.

⁶ O Manual de Captação Qualitativa e Quantitativa do PPA está disponível no link: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/ppa:ppa>

• **Dificuldade em obter informações precisas sobre a execução do gasto.** Em diversas ocasiões, só é possível conhecer o destinatário do recurso público por ocasião da execução orçamentária e financeira. Dessa forma, frequentemente, o estágio de elaboração do orçamento (PLOA) ainda não permite conhecer para quem – e onde – o recurso financeiro será repassado.

• **Disponibilidade da informação.** Em várias situações, é possível que haja informações disponíveis, porém elas dependem de apuração secundária, a ser obtida em cadastros administrativos. Em outros casos, em virtude de inexistência de sistemática clara de gestão (regras e procedimentos a serem adotados pelos atores), não se sabe exatamente qual nível de informação está disponível.

• **Regionalização “ex ante” pode inibir a flexibilidade do gasto público.** Se a alocação orçamentária fixar previamente onde o gasto será realizado, a discricionariedade do gestor pode ser prejudicada. Assim, atribuir caráter regionalizado ex ante ao gasto público pode enrijecer excessivamente a despesa pública (criando elevado custo para realizar modificações quando o planejamento inicial não pode ser cumprido).

4.6. Investimentos plurianuais

Os investimentos plurianuais prioritários estão listados no anexo III do PPA 2020-2023. Esses investimentos foram selecionados entre as ações do tipo projeto, os quais integram programas finalísticos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, exceto os investimentos relacionados exclusivamente às transferências da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. A seleção foi realizada respeitando os seguintes critérios:

- I. execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; ou
- II. conclusão até 2023.

No Congresso Nacional, durante o processo de tramitação do PPA, foi inserida uma seção II no Anexo III que dispõe os investimentos plurianuais prioritários que estão condicionados ao espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.

4.7. Ações não orçamentárias

Diante da restrição fiscal de recursos, há crescente necessidade de se encontrar arranjos de financiamento que

não dependam exclusivamente de fontes orçamentárias. Assim, o PPA contempla políticas públicas cujos recursos são oriundos de fontes não orçamentárias, como FGTS, FAT, benefícios tributários e creditícios, etc. Em muitos casos, as ações não orçamentárias também possuem produtos associados à sua execução (de forma que seu desempenho também pode ser avaliado e monitorado).

Participação não orçamentária no PPA é significativa

No PPA 2020-2023, 36,64% dos recursos associados à programação finalística são financiados por fontes não orçamentárias: os gastos tributários correspondem a 21,44% dos recursos, enquanto os créditos e outras fontes correspondem a 15,2%. Esse montante é expressivo, e revela a importância de o planejamento governamental (tanto no processo de elaboração quanto no de gestão) considerar também os recursos não orçamentários.

4.8. Subsídios

O PPA 2020-2023 pretende conferir maior transparência às informações sobre subsídios governamentais. Esse tema é importante, em virtude dos volumes de recursos envolvidos. “Em 2017, os subsídios da União totalizaram R\$ 354,7 bilhões, o que representou 5,4% do PIB” (Brasil, 2018e, p. 4). Cabe reconhecer, porém, que há espaço para promoção de avanços, especialmente na transparência dos subsídios já existentes e na construção de critérios (legais e técnicos) para autorização de futuros subsídios.

Governança dos subsídios: as dimensões de aprimoramento (ex ante e ex post)

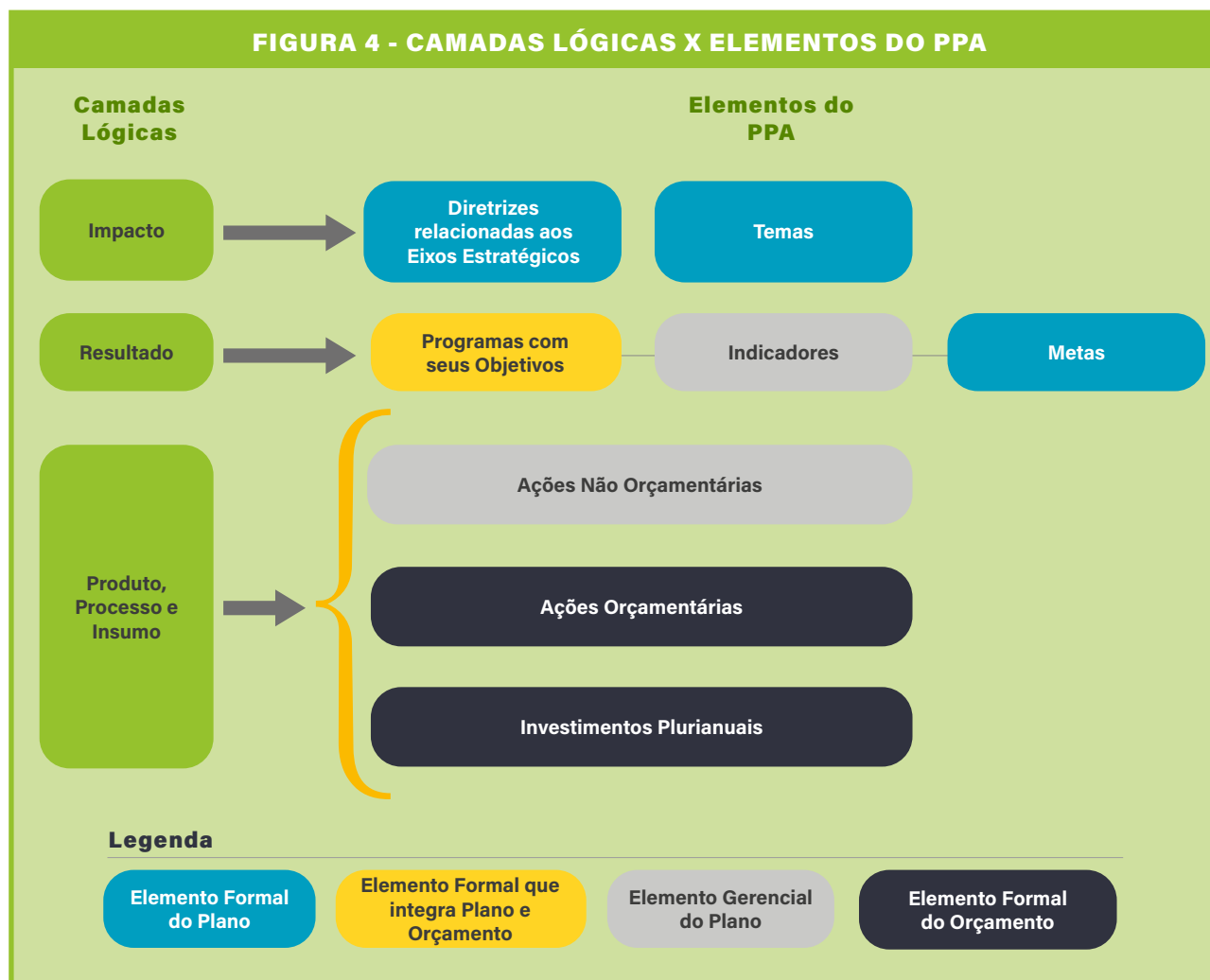
Conforme afirma relatório do governo federal: “a governança dos subsídios necessita de aperfeiçoamento institucional. Primeiro, devido ao processo peculiar para a concessão da maioria dos subsídios, ainda carente de institucionalidade de avaliação ex ante, o que facilita o acesso a esses recursos públicos sem qualquer garantia de efetividade. Segundo, devido à insuficiência de informações relativas ao alcance dos objetivos estabelecidos para sua concessão, o que dificulta a avaliação ex post e restringe a transparência e o controle deste mecanismo de financiamento da ação governamental” (Brasil, 2018e, p. 4).

Cabe destacar que muitos subsídios que integram o PPA 2020-2023 serão avaliados no âmbito do CMAP no período abarcado pelo Plano.

4.9. Relação entre camadas lógicas e elementos do plano plurianual

Apresentadas as definições metodológicas do plano, é oportuno, antes de encerrar esta seção, evidenciar como os elementos do PPA se relacionam com as camadas lógicas, discutidas anteriormente no capítulo 3. A associação entre camadas lógicas e elementos do PPA é relevante, não apenas do ponto de vista conceitual, mas também como guia orientador para os gestores setoriais.

É que o desempenho eficiente, eficaz e efetivo das políticas públicas pressupõe a utilização de ferramentas capazes de transformar recursos em resultados. A figura 5 evidencia a relação entre os componentes da camada lógica e os elementos do PPA:



Fonte: elaboração própria (SECAP/ME).

Essa figura é importante não apenas porque sintetiza, de forma visualmente amigável, os elementos do PPA, mas também porque permite compreendê-los à luz do modelo lógico. É justamente o encadeamento entre as camadas lógicas com os elementos do PPA que garante a efetividade do plano, ou seja, sua capacidade de resolver os problemas que afligem a sociedade.

Esta seção discutiu os principais componentes da metodologia de elaboração do PPA. Contudo, para que o PPA seja gerido de forma efetiva e consistente, é preciso que sejam construídos mecanismos de governança capazes de evidenciar os atores envolvidos, bem como suas competências e responsabilidades.

5. GOVERNANÇA DO PPA

5.1. PPA e Governança do Setor Público

A metodologia do PPA 2020-2023 prevê alinhamento com a lógica mais ampla da governança do setor público, sendo uma diretriz do PPA 2020-2023, constante no art. 3º da Lei 13.971, de 2019, "o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado".

Desta forma, a governança e a gestão do PPA 2020-2023 devem contribuir para o alcance dos Objetivos e Metas previstos para o período do plano e serão voltadas ao aperfeiçoamento contínuo de seus atributos, à manutenção do realismo fiscal e à alocação mais eficiente dos recursos, devendo observar, além das diretrizes dispostas no art. 3º da Lei 13.971, de 2019, os seguintes princípios:

I. articulação e cooperação interinstitucional para o alcance dos Objetivos e Metas de cada Programa Finalístico;

II. integração do PPA 2020-2023 ao ciclo orçamentário governamental, por meio do seu alinhamento estratégico com a gestão fiscal de médio prazo;

III. fortalecimento dos mecanismos de governança no âmbito do Comitê Interministerial de Governança - CIG e dos comitês internos de governança dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, especialmente quanto ao monitoramento do PPA 2020-2023;

IV. aproveitamento das estruturas, sistemas e informações já existentes, de forma a evitar a sobreposição de esforços direcionados à governança e à gestão do Plano;

V. incentivo à comunicação com a sociedade, oferecendo visibilidade e transparência, estimulando sua participação e controle; e

VI. fortalecimento do diálogo com os entes federados.

5.2. Governança do PPA e os órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

Os órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal - SPOF deverão adotar e estimular práticas de governança do PPA no âmbito dos diversos processos decisórios da Administração Pública Federal, observando os seguintes objetivos:

I. aperfeiçoar os mecanismos de governança relacionados ao PPA 2020-2023;

II. consolidar o PPA como instrumento de efetivo planejamento de médio prazo, de forma a evitar a criação de estruturas paralelas para o acompanhamento do desempenho dos programas do Plano; e

III. integrar o PPA no ciclo orçamentário governamental, por meio do seu alinhamento estratégico com a gestão fiscal de médio prazo e com a estrutura de avaliação promovida pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais - CMAP.

5.3. Alinhamento do Planejamento Estratégico Institucional com o Plano Plurianual

Uma das novidades do PPA 2020-2023 reside na busca do alinhamento contínuo entre os instrumentos de planejamento. Assim, o art. 22 da lei nº 13.971, de 2019, determina que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional elaborem ou atualizem seu planejamento estratégico institucional de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos nacionais, setoriais e regionais.

A ideia central é que os órgãos e entidades da administração federal construam (ou revisem) seu planejamento estratégico, de forma alinhada com os programas, objetivos e metas definidos no PPA. Por meio deste alinhamento será possível fortalecer a integração entre a estratégia ministerial e a estratégia global do governo federal.

Sobre Planejamento Estratégico institucional, recomenda-se acompanhar as normas e orientações expedidas pela SEGES/SEDGG, no desempenho das atribuições de órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG, como a Instrução Normativa nº 24/2020 e o Guia Técnico de Gestão Estratégica, disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias>.

Por sua vez, compete aos órgãos setoriais do SPOF e do SIORG, atuando de modo integrado, promoverem o alinhamento referido no art. 22 da Lei nº 13.971, de 2019.

Consoante o art. 17 do Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020, os órgãos responsáveis por Programas Finalísticos do PPA 2020-2023, deverão encaminhar, por meio de ofício, em formato digital, até 30 de abril de 2020 para a SECAP/FAZENDA/ME, o formulário constante do anexo do referido Decreto, de forma a demonstrar o alinhamento do planejamento estratégico institucional (PEI) ao PPA 2020-2023. Trata-se de um formulário por programa.

Formulário - Alinhamento do Planejamento Estratégico Institucional ao PPA 2020-2023

| | |
|--|----|
| Atributos do PPA 2020-2023 | |
| Programa: | |
| Objetivo: | |
| Meta: | |
| Indicador: | |
| Atributos do Planejamento Estratégico Institucional – PEI | |
| Principais atributos do PEI alinhados com o Objetivo e a Meta do Programa | 1 |
| | 2 |
| | 3 |
| | 4 |
| | 5 |
| Atributos do PEI que representam resultados intermediários (necessários, mas não suficientes) para o alcance da Meta do PPA 2020-2023. | 1. |
| | 2 |
| | 3 |
| | 4 |
| | 5 |

Frise-se que deverão ser informados na segunda parte do citado formulário apenas os principais resultados intermediários que contribuem para o alcance dos objetivos dos programas do PPA 2020-2023. Na etapa de monitoramento do PPA, com base nessas informações, serão pactuados, entre órgão setorial e SECAP, os resultados intermediários⁷ a serem monitorados.

5.4. Participação social e transparência no PPA

Outra dimensão importante do modelo de governança do PPA 2020-2023 é a participação social e a transparência. Nesta temática é conveniente destacar, nos termos do inc. II do art. 44 do Decreto 9.745, de 2019, a competência da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA/SECAP/ME) para “elaborar e coordenar mecanismos e processos de participação social no planejamento, inclusive no plano plurianual”.

A comunicação entre governo e sociedade é uma das premissas do planejamento governamental. Nesse sentido, apresentação de informações ao público é essencial para divulgar as principais políticas públicas que estão sendo implementadas pela administração federal. Da mesma forma, é fundamental ouvir a sociedade - a beneficiária das políticas públicas - em todas as etapas do PPA (elaboração, monitoramento, avaliação e revisão).

Deve-se enfatizar a importância da prestação de contas, transparência e responsividade (accountability) das políticas públicas implementadas pelo governo federal. No caso da comunicação com a sociedade, em particular, reveste-se de especial importância o controle social (ou accountability vertical), que deve ser institucionalizado juntamente com a accountability horizontal (entre órgãos governamentais ou entre Poderes).

É oportunidade também para o cidadão entender como o governo pretende endereçar os desafios econômicos, sociais, ambientais e institucionais enfrentados pela sociedade.

Múltiplas funções do PPA e seu papel informativo à sociedade

Os planos plurianuais exercem diferentes funções dentro da administração federal. Dentre elas, merece destaque: a) instrumento de declaração de desempenho; b) apresentação do plano de governo à sociedade; c) indicação de prioridades políticas; d) mecanismo de articulação entre diferentes instâncias decisórias (centro de governo, órgãos setoriais, unidades gestoras). Em todos esses casos, a transparência se configura como atitude importante, que comunica ao público externo os principais objetivos, metas e diretrizes da administração federal.

Ator importante na interlocução entre governo e sociedade, além da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA/SECAP/ME), é a Secretaria de Governo da Presidência da República, a quem compete assistir diretamente o Presidente da República no relacionamento e na articulação com as entidades da sociedade e na criação e na implementação de instrumentos de consulta e de participação popular de interesse do Governo federal.

O processo de elaboração do PPA 2020-2023 contou com uma consulta pública à sociedade, na qual a população indicou quais deveriam ser os Programas prioritários no Plano. O resultado da consulta foi utilizado

⁷ O conceito de resultado intermediário consta na seção 4.4.2 deste Manual.

de forma a orientar os Ministérios na proposição dos Programas e seus atributos.

Durante a vigência do PPA 2020-2023 serão desenvolvidos mecanismos de transparência, por meio de sistemas de informações periodicamente atualizados com as informações referentes ao monitoramento, avaliação e revisão do Plano.

6. PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PPA 2020-2023

E monitoramento do Plano Plurianual (PPA) deve contribuir com a produção de informações que qualifiquem a ação governamental, aumentando sua eficiência, eficácia e efetividade. O monitoramento destaca-se na medida em que cria em torno dele uma institucionalidade associada a um fluxo de informações relevantes para a tomada de decisão.

Desta maneira, é importante diferenciar o processo de monitoramento do Plano Plurianual dos processos de controle e prestação de contas do Governo Federal. O controle e a prestação de contas das ações do governo são imprescindíveis às práticas modernas de governança e possuem instituições⁸ com competência para garantir que esses processos sejam realizados adequadamente.

O monitoramento do PPA é um processo de aprendizagem que diz respeito ao processo de implementação das principais ações de governo, como foco em resultado. Ele deve ser:

- sistêmico: analisa a política pública para além da ótica setorial,
- dinâmico: para permitir ao PPA se adequar às mudanças conjunturais, orçamentárias, financeiras e de prioridades do governo;
- seletivo: de forma a abranger apenas as principais metas e resultados dos Órgãos para o período do Plano Plurianual.

O monitoramento do Plano é auxiliado pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, ferramenta que reúne informações a respeito da implementação dos Programas, com seus respectivos objetivo, meta, indicador e resultados intermediários e envolve todas as entidades governamentais responsáveis por esses atributos.

6.1 Objetivos do monitoramento

- identificar restrições e propor soluções de forma a viabilizar a implementação dos programas e o alcance dos objetivos e metas do governo;
- destacar informações relevantes para a implementação de programas e políticas prioritários e agendas multissetoriais;
- facilitar a cooperação, a articulação e a integração entre órgãos e suas políticas públicas;
- aprimorar as ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas, orientando-as para o alcance de resultados;
- captar subsídios para orientar a revisão/atualização do Plano;
- permitir à sociedade verificar se os compromissos assumidos pelo Governo estão sendo alcançados.

6.2 Atributos do PPA 2020-2023 que serão monitorados

- Meta do Programa – terá seu valor apurado por meio da mensuração anual do seu respectivo indicador. No caso de existirem metas qualitativas, a apuração se dará por meio da descrição sucinta de sua evolução.
- Objetivo do Programa – descrição pelo Órgão responsável dos avanços no alcance do objetivo. Deve considerar a evolução do índice do indicador em rela-

ção ao objetivo do programa, citando e analisando os principais fatores responsáveis pelo atingimento ou não do objetivo, as principais restrições e providências¹⁰. Por fim, deve-se avaliar a viabilidade de alcance da meta do programa ao final do PPA.

- Resultados Intermediários – citar e analisar os principais fatores responsáveis pelo atingimento ou não do resultado, as principais restrições e providências. Avaliar a viabilidade de alcance da meta prevista para o resultado ao final do PPA.

O processo de definição de quais resultados intermediários serão objeto de monitoramento segue as seguintes etapas:

1. Envio pelo Órgão Setorial à Secap/Fazenda/ME, conforme previsto no anexo do Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020, da indicação de quais atributos do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) representam resultados intermediários para o alcance da meta do Programa do PPA.
2. A Secap analisa dentre os resultados elencados pelos órgãos quais estão de acordo com o conceito de Resultado Intermediário e podem ser objeto de monitoramento.
3. A Secap envia o resultado da análise ao Órgão e marca uma reunião de pactuação dos resultados intermediários que serão objeto de monitoramento do PPA.

⁸ Dentre os órgãos de controle destacam-se a Controladoria Geral da União, as Assessorias Especiais de Controle Interno dos Órgãos do Poder Executivo e o Tribunal de Contas da União, vinculado ao Poder Legislativo.

⁹ Restrições: são fatores que impedem a execução da política/investimento, e/ou o alcance do objetivo/meta/resultado intermediário.

¹⁰ Providências: principais atividades previstas para ocorrerem durante a execução, que caso não se materializem se tornarão restrições.

Os resultados intermediários poderão ser ajustados nesta etapa.

4. Definição conjunta entre o Órgão setorial e a Secap dos resultados intermediários que serão objeto de monitoramento, com suas respectivas metas anuais, indicadores e regionalização, quando possível. Destaca-se que os resultados pactuados devem estar compatíveis com a capacidade operacional e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão.

Para o monitoramento, são atributos dos resultados intermediários: metas anuais, indicador, e, sempre que possível, regionalização. **Desta forma, constituem metas do PPA a meta do Programa e os resultados intermediários.**

6.3 Eventos do Monitoramento do PPA 2020-2023

Ocorrerão três eventos do monitoramento a cada ano, com os seguintes prazos e objetivos:

1º EVENTO

Prazo: em até 30 dias após a publicação do 1º Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do ano¹¹.

Objetivo: pactuar, a partir do anexo do Decreto que regulamenta a Lei 13.971/2019 e da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão, os resultados intermediários que serão entregues no ano. Registrar ou atualizar as principais restrições e providências relativas a cada resultado pactuado. Definir plano de monitoramento para o exercício (ver item 6.4).

Processo: Após os Órgãos responsáveis por programas finalísticos do PPA realizarem a compatibilização do Planejamento Estratégico Institucional com o Plano Plurianual, os mesmos enviarão informações relativas ao anexo do Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020, à Secap/Fazenda/ME com a lista dos principais resultados intermediários. A partir desta lista e com o conhecimento da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão, haverá uma reunião de pactuação dos resultados e seus atributos entre a Secap/Fazenda/ME e o Órgão Setorial. O produto dessa reunião será o Plano de Monitoramento. Finalizado o plano de monitoramento, o SIOF será aberto ao Órgão para preenchimento/atualização dos resultados intermediários e seus atributos.

2º EVENTO

Prazo: 6 meses após o 1º evento.

Objetivo: acompanhar a evolução dos resultados pactuados e atualizar as restrições, providências e plano de monitoramento.

Processo: reunião de monitoramento entre o Órgão e a Secap/Fazenda/ME.

3º EVENTO

Prazo: 60 dias após o encerramento do exercício financeiro.

Objetivo: registrar a evolução dos indicadores e das metas do Programa e dos Resultados Intermediários e o alcance do objetivo do Programa. Essas informações serão consolidadas no relatório de monitoramento a ser enviado anualmente ao Congresso Nacional.

Processo: reunião de monitoramento entre o Órgão e a Secap/Fazenda/ME e preenchimento do SIOF pelo Órgão dos resultados obtidos no ano.

6.4 Plano de Monitoramento

O Plano de Monitoramento é o principal produto da pactuação entre os Órgãos Setoriais e o Órgão Central de planejamento. Seu objetivo é registrar os principais resultados intermediários que contribuem para o alcance da meta de cada Programa, as principais restrições que precisam ser superadas e as providências necessárias ao alcance de cada resultado e como será a contribuição da Secap/Fazenda/ME nesse processo.

Como o principal desafio do monitoramento do PPA é se mostrar útil aos ministérios setoriais e ao núcleo de governo, construindo condições para que o ME apoie a execução dos programas, a Secap/Fazenda/ME deverá adotar uma postura ativa na identificação dos problemas e oportunidades e na proposição de soluções/meios para o alcance dos objetivos do programa.

A principal contribuição da Secap/Fazenda/ME será a sua atuação como órgão central de planejamento, a qual prevê: a identificação de sinergias e sobreposições entre as diversas políticas públicas; a transferências de conhecimento sobre a superação de obstáculos na implementação de políticas de um setor para os outros; a articulação entre os diversos órgãos envolvidos no alcance dos resultados pactuados; e a articulação interna junto ao Ministério da Economia com objetivo de viabilizar os meios que estão sob sua alçada – recursos humanos, orçamentários, não orçamentários, financeiros, tecnológicos, patrimoniais – em apoio aos programas.

O modelo do Plano de Monitoramento consta no apêndice I deste manual.

¹¹ Este prazo é válido a partir de 2021.

7. PROCESSO DE REVISÃO DO PPA 2020-2023

Os princípios que balizam o processo de revisão do PPA são:

- o plano aprovado no Congresso é uma situação de referência;
- o planejamento deve ser entendido como uma constante e incessante articulação da estratégia e da tática que guia a ação do dia a dia;
- o futuro é um sistema de final aberto, impregnado de incertezas e problemas; e
- o PPA deve ser um arquivo dinâmico e coerente de problemas, objetivos, operações (providências e plano de monitoramento) e resultados capazes de apoiar a tomada de decisão.

De acordo com a Lei nº 13.971, de 2019, a revisão do Plano possui dois processos:

- alterações que podem ser realizadas por ato próprio do Poder Executivo federal:

a) para conciliar com o PPA 2020-2023 as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional, em até 90 dias após a publicação da LOA - alterar o valor global do programa; adequar vinculações entre ações orçamentárias e programas; revisar ou atualizar as metas; e revisar ou atualizar os investimentos plurianuais constantes dos Anexos III, Seção I, e IV, em até 25% (vinte e cinco por cento) do valor total previsto para cada um dos dois conjuntos de investimentos discriminados nesta alínea.

b) A qualquer tempo: alterar metas; incluir, excluir ou alterar a unidade responsável por programa; o valor dos gastos diretos ou dos subsídios de que trata o § 2º do art. 16 da Lei nº 13.971, de 2019; e os atributos infralegais do PPA. Alterar o valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários;

- alterações que exigem envio de projeto de lei ao Congresso Nacional¹²:

a) inclusão, exclusão e alteração de Programa ou Objetivo;

b) exclusão de Meta;

c) inclusão ou exclusão de investimentos plurianuais;

d) alteração dos investimentos plurianuais constantes no Anexo III, seção II e alterações superiores a 25% do valor total dos investimentos previstos no Anexo III, seção I, e IV.

A revisão que exige envio de projeto de lei ao Congresso Nacional será realizada somente em situações extraordinárias, cujo comando deve vir diretamente do núcleo do governo, representado pelo CIG.

O Plano Plurianual aprovado no Congresso Nacional permite que o Poder Executivo possa adequar continuamente o Plano às mudanças de prioridades e à disponibilidade de recursos para a execução das políticas públicas. Essa flexibilidade permite manter o realismo fiscal do PPA, valorizar o monitoramento intensivo e fortalecer a integração com a avaliação.

Assim, são objetivos do processo de revisão do PPA 2020-2023:

- melhorar a qualidade dos atributos do PPA (de acordo com a sua metodologia);
- manter o realismo fiscal;
- fortalecer o vínculo do PPA com as prioridades de governo e dos órgãos setoriais.

Para alcançar esses objetivos, a revisão do Plano inova ao não possuir períodos específicos para alteração de seus atributos via ato próprio do Poder Executivo federal. O PPA será constantemente atualizado, porém de forma parcial. Isto ocorrerá da seguinte forma:

1. a Secap/Fazenda/ME realizará o mapeamento de programas cujos atributos não estão adequados à metodologia do Plano (atributos dos programas mal formulados; metas incompatíveis com os recursos e capacidade de execução disponíveis; descasamento do programa com as prioridades de governo ou dos órgãos setoriais), o que pode levar a prejuízos no seu monitoramento e avaliação. A partir deste mapeamento, os programas serão classificados de forma a indicar quais devem ser priorizados na revisão. A Secap/Fazenda/ME definirá, a partir de sua capacidade operacional, quantos programas serão revisados simultaneamente.
2. Será realizado contato com os órgãos responsáveis pelos programas selecionados para revisão, com vistas a iniciar o processo.
3. Concluída a revisão de um programa, passa-se para o próximo.

Desta forma, a revisão do PPA será um processo contínuo, com priorização de situações críticas.

Outra etapa do processo de revisão ocorrerá durante o 1º evento de monitoramento, no qual são pactuados e atualizados os resultados intermediários dos programas, conforme detalhamento no capítulo 6.

¹² O detalhamento da regras para a revisão do Plano Plurianual estão previstas no artigos 21 da Lei nº 13.971, de 2019, e nos artigos 13 e 14 do Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020.

8. BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, C.; Medeiros, M. e Feijó, P. (2008) Gestão de finanças públicas. Brasília: Editora Gestão Pública. 2ª edição.
- Alessandro, M.; Lafuente, M.; Shostak, R. (2014) Liderando a partir do centro: o Modelo de Gestão de Pernambuco. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nota técnica do BID nº 638.
- BRASIL (2010) Manual de auditoria operacional. Brasília: Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. 3ª edição.
- BRASIL (2011a) Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. Brasília: Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.
- BRASIL (2011b) Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012 - 2015. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.
- BRASIL (2015) Manual da metodologia para avaliação da execução de programas de governo. Brasília: Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno.
- BRASIL (2016) Orçamento de subsídios da União. Relatório do governo federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2016. Brasília: Secretaria de Acompanhamento Econômico.
- BRASIL (2017) Manual de informações de custos do governo federal. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.
- BRASIL (2018a) Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília: Casa Civil e IPEA.
- BRASIL (2018b) Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília: Casa Civil e IPEA.
- BRASIL (2018c) Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Sumário Executivo. Brasília: Ministério do Planejamento.
- BRASIL (2018d) Regionalização do gasto com foco no desenvolvimento regional. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria-Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI/SOF/ME).
- BRASIL (2018e) 2º Orçamento de Subsídios da União. Relatório do governo federal sobre os gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2017. Brasília: Secretária de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria.
- BRASIL (2019) Experiências internacionais em planejamento governamental: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: Subsecretaria de Planejamento Governamental.
- Cassiolo, M. E Gueresi, S. (2010) Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA. Nota Técnica nº 6.
- De Toni, J. (2014) A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 4, nº 1, pp. 4-20.
- Fitzpatrick, J.; Sanders, J.; Worthen, B. (2011) Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines. Upper Saddle River: Pearson.
- Fortis, M. e Gasparini, C. (2017) Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: ENAP.
- Friedmann, J. (1987) Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton: Princeton University Press.
- Frossard, L. e Oliveira, M. (2013) Acompanhamento Orçamentário (Comunicado). Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 3, nº 1, pp. 123-131.
- Garcia, R. C. (2015) PPA: o que não é e o que pode ser. In: Cardoso Jr., J. C.; Cunha, A. S. (Org). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea.
- Gimene, M. (2017) A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. Gimene, M. e Couto, L. (Org). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: ENAP.
- Jannuzzi, P. (2011) Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA. Vol. 36, pp. 251-275.
- Matus, C. (2006) O Plano como Aposta In: Planejamento e orçamento governamental. Giacomoni, J. e Pagnussat, J. (Org). Brasília: ENAP. Vol. I, pp. 115-144.

- Meressi, F.; Oliveira, M. e Piletti, F. (2018) Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Vol. 8, nº 2, pp. 114-129.
- Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. MA: Harvard University Press.
- MTO (2019) *Manual Técnico do Orçamento 2019*. Versão on-line (5ª edição). Brasília: Ministério da Economia.
- Neto, R. M. e Cardoso Júnior, J. C. (2018) Nem causalidade, nem casualidade: uma análise quantitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 8, n. 1, pp. 57-80.
- OCDE (2015) *Policy shaping and policy making: the governance of inclusive growth*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2017) *Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2018) *OECD Economic Surveys: Brazil. Executive Summary*. Paris: OECD Publishing.
- Paulo, L. (2010) O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*. Vol. 61, n. 2, pp. 171-187.
- Paulo, L. (2013) Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas? *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Vol. 3, pp. 44-64.
- Rezende, F. (2011) Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: Cardoso Júnior, J. (Org). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Vol. 4, pp. 177-238.
- Rezende, F. (2015) *A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública*. Elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Robinson, M. e Duncan, L. (2009) *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. IMF Technical Notes and Manuals 09/01. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.
- Saccaro Junior, N.; Rocha, W. e Mation, L. (Org.) (2018) *CMAF 2016 a 2018 : estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Santos, E. (2011) O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: Cardoso Júnior, J. (Org). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Vol. 4, pp. 307-336.
- Schick (2009) *Budgeting in Brazil*. Draft report for the Executive Secretariat of the Ministry of Planning, Budgeting and Management.
- SEPLAN (2017) *Proposta de estrutura e metodologia para o PPA 2020-2023*. Documento para discussão. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
- STN (2019) *Relatórios de custos no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República – PCPR*. Brasília: Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Subsecretaria de Contabilidade Pública.
- TCU (2018) *Relatório sistêmico sobre transparência pública*. Relatoria Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU. Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).
- Tollini, H. (2018) *Planejamento Fiscal de Médio Prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca*. Estudo técnico nº 24/2018. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados.
- World Bank (2013) *Beyond the annual budget: global experience with medium-term expenditure frameworks*. Washington, DC: World Bank.

APÊNDICE I - PLANO DE MONITORAMENTO**Bloco 1 - Informações Básicas**

| | |
|--------------------------------|-------------|
| Programa: | |
| Órgão Responsável: | |
| Coordenador-Órgão Responsável: | |
| Analista Setorial - SECAP/ME: | |
| Atores institucionais: | Atribuições |

Bloco 2 - Informações Específicas para pactuação

| Item | Resultado Intermediário | Secretaria e Órgão responsável | Meta pactuada para o ano | Principais Restrições | Principais Providências | Ações Secap/ME | Situação |
|------|-------------------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------|----------|
| 1 | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | |

APÊNDICE II - PLANO PLURIANUAL - MARCO LEGAL

A ideia básica desta seção é retratar os aspectos normativos do PPA, mediante a indicação dos principais dispositivos constitucionais e legais que o norteiam.

1. Estrutura e conteúdo do PPA

A Constituição Federal, promulgada em 1988, contém vários dispositivos referentes ao planejamento plurianual. Eles constituem a base normativa fundamental para a estrutura e o conteúdo do plano. Cabe destacar o § 1º do art. 165, no qual são estabelecidos os aspectos constitutivos básicos do plano plurianual (PPA).

Constituição Federal

Art. 165, § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, **as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal** para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (grifo nosso).

Quanto à competência para a elaboração dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA –, a Constituição Federal definiu que a prerrogativa de elaboração dos respectivos Projetos de Lei caberá ao Poder Executivo, que os encaminhará ao Congresso Nacional para discussão, deliberação e aprovação.

Constituição Federal

Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

É oportuno destacar a necessidade de harmonizar e integrar a operação desses três instrumentos. A própria Constituição indica como esse encadeamento deve ocorrer. Caberá ao PPA fixar as diretrizes, os objetivos e as metas para administração federal (art. 165, § 1º), no período de quatro anos, ao passo que a LDO disporá sobre as prioridades e as metas (art. 165, § 2º) de cada exercício anual. Por sua vez, a LOA conterà a programação orçamentária dos órgãos e entidades do governo federal (art. 165, § 5º) em cada ano.

A preocupação com a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA – manifesta-se também em relação ao processo de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. A Constituição prevê que as emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e ao Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) só podem ser aprovadas caso haja compatibilidade com o PPA (art. 166, § 3º, inc. I, e art. 166, § 4º).

A Constituição postulou ainda a importância de outros instrumentos de planejamento governamental observarem o alinhamento com o plano plurianual. Assim, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem estar em sintonia com o PPA,, conforme expresso em dispositivo constitucional específico:

Constituição Federal

Art. 165, § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição **serão elaborados em consonância com o plano plurianual** e apreciados pelo Congresso Nacional (grifo nosso).

No âmbito constitucional, é válido notar, ainda, a existência de vedações que precisam ser observadas por ocasião da elaboração do PPA. É o caso, por exemplo, da obrigatoriedade de inclusão de investimentos plurianuais no PPA ou em lei que autorize essa inclusão. O desrespeito a esse dispositivo se enquadra como uma das hipóteses de crime de responsabilidade.

Constituição Federal

Art. 167, § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

É oportuno notar que esse mesmo dispositivo constitucional foi reproduzido em legislação complementar. Neste sentido, merece destaque a vedação disposta na Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida popular-

mente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei, além de reforçar a importância de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento, estabeleceu que a LOA só admitirá investimentos plurianuais previstos no PPA ou autorizados em lei.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para **investimento com duração superior a um exercício financeiro** que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição (grifo nosso).

Considerados os principais marcos constitucionais e legais referentes à estrutura e ao conteúdo do PPA, bem como à integração entre os instrumentos de orçamento (LDO e LOA) e de planejamento (nacionais, setoriais e regionais), apresenta-se, a seguir, as bases legais que definem a competência para a elaboração do plano plurianual e o seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

2. Competência para elaboração do PPA

2.1 Papéis e responsabilidades constitucionais

A própria Constituição Federal disciplina as responsabilidades para o encaminhamento do plano plurianual (PPA). Assim, compete privativamente ao Presidente da República enviar o Projeto de Lei do Plano Plurianual do governo federal (PLPPA) ao Congresso Nacional (CF, art. 84, XXIII e art. 166, § 6º). Essa mesma regra aplica-se, também, aos outros dois instrumentos orçamentários (PLDO e PLOA), complementares ao PPA.

Constituição Federal

Art. 165, § 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Como se depreende da leitura do dispositivo acima, caberá à Lei Complementar definir as regras e condições que deverão ser observadas pelo Poder Executivo ao enviar o projeto de lei ao Congresso Nacional. Essa Lei Complementar, ainda não editada, decorre da seguinte previsão constitucional:

Constituição Federal

Art. 165, § 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (grifo nosso).

É oportuno salientar que a referida Lei Complementar, também conhecida como “Nova Lei de Finanças Públicas”, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, por meio do PLP nº 295, de 2016. A nova lei irá substituir a Lei nº 4.320, de 1964, que continua vigente. Diante dessa lacuna, prevalecem os procedimentos, prazos e condições fixados no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Constituição Federal - ADCT

Art. 35, § 2º, inc. I – O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (grifo nosso).

Nos termos do ADCT, o PLPPA 2020-2023 deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação até **31 de agosto de 2019**. Portanto, o PLPPA 2020-2023 foi encaminhado para apreciação do Congresso Nacional em **30 de agosto de 2019**, último dia útil antes do encerramento do prazo constitucional.

Após o encaminhamento do projeto de lei pelo Presidente da República, o mesmo foi apreciado pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (CF 88, art. 166). Ressalte-se, ainda, que o processo de elaboração do PPA não pode ser objeto de medida provisória ou lei delegada (CF, art. 62, § 1º, I, “d” e art. 68, § 1º, III).

2.2 Atribuições do Ministério da Economia

No âmbito do Poder Executivo, compete ao Ministério da Economia (ME), na qualidade de órgão central de planejamento e orçamento federal, a elaboração do PPA, além de outras atribuições quanto ao planejamento governamental, conforme o disposto no art. 31 da Lei 13.844/2019.

Art. 31. Constitui área de competência do Ministério da Economia:

XV - elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;

(...)

XVIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos de informação e informática e de serviços gerais (grifos nossos).

Por sua vez, coube ao Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, especificar em maior detalhe os atores responsáveis pela condução do processo de elaboração do PPA. Nesse sentido, o art. 44 do citado Decreto atribuiu essa competência à Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA), subordinada à Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP)¹³.

Competências da SEPLA/SECAP/ME (Decreto nº 9.745, de 2019)

Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental compete:

I - coordenar as ações de planejamento de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

III - estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano plurianual;

IV - coordenar a sistematização e disponibilização de informações sobre a execução dos programas e das ações do Governo federal integrantes do plano plurianual;

XII - elaborar o planejamento com base na construção de subtetos setoriais ou ministeriais, em consonância com o Novo Regime Fiscal, e com foco em metas

3. Aspectos fiscais associados ao PPA

Entre as regras relacionadas à despesa pública, a LRF inovou ao estabelecer condições para a sua geração ou ampliação. Dessa forma, o advento de novas despesas ou o aumento das despesas já existentes passou a ficar condicionado ao atendimento de critérios, como a produção de estimativa plurianual de impacto orçamentário e financeiro e também a demonstração de sua compatibilidade com o PPA.

Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

Art. 16 - A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (grifo nosso).

Verifica-se que a LRF se preocupou em assegurar que os instrumentos de planejamento e orçamento - PPA, LDO e LOA - cumpram um papel importante na alocação de despesas públicas. Tal fato, configura-se como um mecanismo relevante para resguardar a responsabilidade fiscal no planejamento e gestão das contas públicas.

Merece destaque, ainda, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, por meio da qual foi instituído o Novo Regime Fiscal (NRF). Ao estabelecer regras para a variação da despesa primária anual, o NRF criou um componente adicional ao processo alocativo do governo federal. Além de obedecer às metas de resultado fiscal, fixadas na LDO, o volume de recursos destinados aos órgãos e entidades da administração federal precisa respeitar os limites associados ao "teto de gastos" introduzido pelo NRF.

Essa restrição fiscal aplica-se inclusive ao PPA, cuja programação e ação orçamentária devem se enquadrar dentro dos limites fixados pela NRF. Esse assunto será explicado em maior detalhe por ocasião da descrição dos pilares metodológicos do PPA (seção 4.2), especialmente aquele atinente ao realismo fiscal.

¹³ A relação completa das competências da SEPLA/SECAP/ME pode ser consultada no anexo I.

APÊNDICE III - GUIA PRÁTICO PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023

Neste seção será detalhado o passo a passo da atuação dos órgãos setoriais no processo de elaboração do PPA 2020-2023. Propõe-se esclarecer o papel dos ministérios nas definições dos atributos dos Programas, assim como orientar o preenchimento dos elementos do plano que serão incluídos e detalhados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo (SIOP).

1. Conceitos e estrutura

Diante do que já foi abordado no MTPPA, seguem retomados os conceitos dos elementos componentes do Plano, com os respectivos atributos que constarão no SIOP.

Diretrizes – possuem a finalidade de retratar as declarações de governo e indicam as preferências políticas dos governantes eleitos.

Temas – buscam refletir a estrutura institucional adotada pela administração federal.

Programa – é a categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema. Seu desempenho deve ser passível de aferição.

2. Principais Atributos do Programa

I. Código – convenção adotada para organização e representação do Programa. O mesmo código é utilizado no PPA e no Orçamento Federal. O código é um atributo legal do PPA.

II. Título – nome do Programa de fácil compreensão pela sociedade. O título é um atributo legal do PPA.

III. Órgão responsável – órgão responsável pela execução do programa e alcance de sua meta.

IV. Investimentos Plurianuais – são projetos acima do valor de referência do Programa, que serão discriminados no Anexo A da Lei do PPA, com sua data de início, término, custo total. No SIOP, como atributo gerencial, será definido o custo do projeto durante o período do PPA e quais ações orçamentárias e não orçamentárias financiam o projeto.

V. Problema – demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas que o órgão pretende atuar de forma ativa para transformar ou mudar uma realidade concreta a qual o Programa se propôs a modificar. O problema é um atributo gerencial do PPA.

Sobre a escala na qual o problema deve ser analisado, esta deve ser adequada ao nível do Ministério ou Órgão.

Os problemas considerados em escala inferior deverão ser tratados e detalhados no planejamento estratégico.

Para o diagnóstico do problema sugere-se preencher o Item 1 do check-list contido no Guia Prático de Análise Ex Ante de Avaliação de Políticas Públicas, reproduzido no Anexo V deste MTPPA. Através do preenchimento deste item será possível definir e detalhar melhor o problema, o que inclui sua incidência, público alvo e considerações mais gerais relativas à regionalização, por exemplo, tendo em vista que esta será atributo da Meta.

VI. Causas – são fatores que contribuam para a ocorrência do problema; ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema. É importante não confundir causas (origem do problema) com efeitos (produtos fortuitos de uma causa). A causa é um atributo gerencial do PPA.

VII. Objetivo – expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe a modificar. O objetivo é um atributo legal do PPA.

VIII. Indicador – é um instrumento que permite medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo. O indicador é um atributo gerencial do PPA.

O Indicador terá como atributos principais:

- Denominação: forma pela qual o Indicador será apresentado à sociedade;
- Organização Responsável pelo Cálculo: instituição responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do Indicador e divulgação periódica dos índices;
- Unidade de Medida: padrão escolhido para mensuração da relação adotada como Indicador;
- Índice de Referência: situação mais recente do indicador e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição do índice em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.
- Periodicidade: período de tempo que o indicador é apurado.

- Máxima Desagregação Geográfica: nível possível de regionalização do indicador.
- Fórmula de Cálculo: método utilizado para cálculo do indicador.
- Período ou Data a que se Refere o Indicador: período a que se refere à informação.

IX. Meta – quantifica e comunica a transformação da realidade almejada a cada ano, e para o final do quadriênio do Plano Plurianual. Deve considerar o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. A meta para o final do PPA é um atributo legal, enquanto as metas anuais são atributos gerenciais.

X. Regionalização – fornece informações relacionadas à distribuição das metas estipuladas para o Programa no território. A regionalização será expressa em macrorregiões, estados ou municípios. Em casos específicos, poderão ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral.

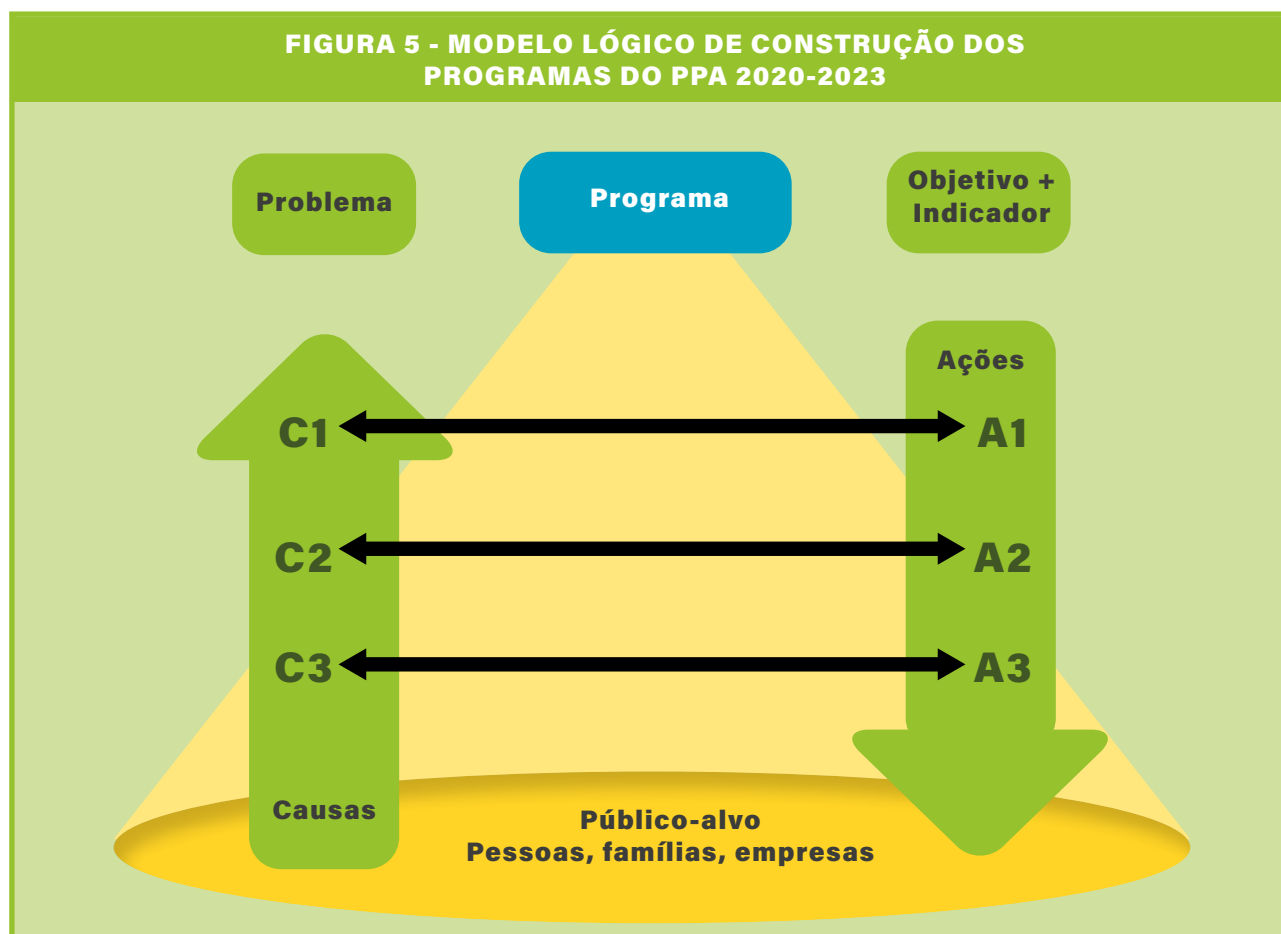
XI. Ações orçamentárias – são operações nas quais resultam bens e serviços que contribuem para atender o objetivo de um programa e são financiadas por recursos que integram a Lei Orçamentária Anual. As ações orçamentárias constaram apenas nas Leis Orçamentárias Anuais.

XII. Ações não orçamentárias – são operações nas quais resultam bens e serviços que contribuem para atender o objetivo de um programa e são financiadas por recursos que não integram a Lei Orçamentária Anual. As ações não orçamentárias são um atributo gerencial do PPA e serão discriminadas em Financiamentos; Subsídios tributários, financeiros, creditícios, entre outros.

XIII. Valor Global – Indica uma estimativa dos recursos disponíveis durante o período do PPA para a consecução do objetivo do programa.

3. Etapas para construção dos Programas

A construção dos Programas do PPA 2020-2023 deverá utilizar a como referencial teórico o modelo lógico, representado na figura 1.



Fonte: elaboração própria (SECAP/ME).

Para a apresentação de nova metodologia do PPA, a Sepla realizou uma primeira Oficina, nos dias 27 e 28 de março de 2019, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Foi um evento que contou com aproximadamente 130 participantes, majoritariamente representantes das SPOAs ou setoriais de planejamento dos ministérios. Também foi realizada uma reunião com os secretários executivos dos órgãos setoriais, no dia 29 de março de 2019. Como continuidade da etapa de apresentação da nova metodologia, representantes da Subsecretaria de Planejamento Governamental e da Secap têm realizado reuniões, nas dependências dos ministérios, com a participação dos secretários executivos, durante a primeira quinzena do mês de abril.

A partir da divulgação da nova metodologia para os Secretários Executivos, recomenda-se que haja uma organização interna nos ministérios para trabalhar seus programas e respectivos atributos, na sequência abaixo sugerida:

Destaca-se que, caso o Órgão julgue necessário, a SECAP/FAZENDA/ME estará à disposição para participar da elaboração de um Programa-piloto do respectivo Órgão.

a) A Sepla encaminhará ao órgão setorial uma listagem prévia dos Programas sugeridos para o PPA 2020-2023. Esta listagem também poderá ser consultada pelo órgão diretamente no SIOP;

b) O órgão setorial realizará reunião interna, com a presença da(s) Secretaria(s) diretamente envolvida(s) com os Programas, e organizará a realização das seguintes atividades, para cada um dos Programas:

- Realizar um diagnóstico do Problema relacionado ao Programa. Para isso, deverão ser respondidas no mínimo as questões¹⁴ a seguir. Ressalta-se que o Programa deverá ter apenas um problema, que gerará um objetivo e uma única meta medida por um único indicador;

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?

1.2 Quais as causas que acarretam o problema?

1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?

1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?

- Retornar ao Programa, e realizar os ajustes necessários na descrição do seu título, de acordo com o diag-

nóstico do problema;

- Identificar e descrever o Objetivo relacionado ao Programa que está sendo trabalhado, considerando no mínimo as questões¹⁵ a seguir:

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

2.1 Qual o objetivo da proposta?

2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?

2.3 Quais são as ações a serem implantadas?

2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?

- Identificar e descrever o Indicador do Programa que está sendo trabalhado, considerando os resultados e os impactos esperados para a sociedade;

- Identificar e descrever a Meta do Programa que está sendo trabalhado;

- Identificar as causas que serão atacadas/trabalhadas, de acordo com todas aquelas levantadas no momento da identificação do(s) problema(s) – causas prioritárias;

- Identificar e descrever os Produtos relacionados (apresentar lista e quantificar os produtos);

- Identificar e descrever as Ações Orçamentárias relacionadas ao Programa que está sendo trabalhado (de acordo com o preenchimento dos Itens 3.1 e 3.5, Anexo V, do MTPPA);

- Identificar as Unidades responsáveis pelas Ações Orçamentárias;

- Identificar e descrever as Ações Não Orçamentárias relacionadas ao Programa que está sendo trabalhado (no caso dos subsídios da União, ver Anexos I e II do Decreto nº 9.588/2018);

- Identificar as Unidades responsáveis pelas Ações Não Orçamentárias (no caso dos subsídios da União, ver Anexos I e II do Decreto nº 9.588/2018);

- Reavaliar a Meta previamente definida e realizar os ajustes necessários no Programa que está sendo trabalhado.

Obs: Para uma estimativa inicial dos valores atribuídos aos Programas sugere-se considerar a LOA 2019.

3.1 Oficinas de construção dos Programas na Enap

O processo de disseminação metodológica do PPA 2020-2023 contou primeiramente com a oficina realizada nos dias 27 e 28 de março (detalhada anteriormente). Após esta oficina, os ministérios tiveram apro-

ximadamente um mês para estudo e internalização da metodologia. Durante esta etapa foram realizados três pilotos de construção de Programas do PPA e reuniões de divulgação com todas as Secretárias Executivas.

A partir do mês de maio, serão realizadas oficinas de 2 dias na Enap, para cada Programa previsto na lista em anexo, na quais serão conduzidos o processo completo de construção dos respectivos programas por meio da metodologia de modelo lógico.

Nessas oficinas também serão debatidas as ações que atuam sobre as causas críticas do problema a ser definido e o desdobramento do Programa do PPA no planejamento estratégico. O objetivo da oficina é definir todos os atributos do Programa: objetivo, indicador e meta, e a correlação com ações orçamentárias, não-orçamentárias e entregas ou produtos orçamentários.

3.2 Curso Online de Elaboração do PPA 2020-2023

No final de abril será disponibilizado um curso virtual, a ser ofertado na plataforma da Enap, sobre a metodologia do novo PPA. O curso estará aberto a todos que desejarem conhecer a nova metodologia do Plano Plurianual. Ressalta-se que a conclusão do curso é fundamental para o completo entendimento da metodologia e elaboração adequada dos Programas com seus atributos.

3.3 Inserção dos Programas e seus atributos no SIOP

Os órgãos setoriais terão até o dia 15 de junho para inserirem os Programas e seus respectivos atributos no SIOP.

3.4 Controle de qualidade fase qualitativa

Após o fechamento do SIOP para que os órgãos setoriais carreguem sua programação, a equipe da Sepla/SECAP avaliará o enquadramento da programação na metodologia do PPA. No caso de existir alguma incompatibilidade ou inconsistência, a SECAP/ME entrará em contato com os órgãos para a realização dos ajustes necessários.

Ressalta-se que, nesta fase, o órgão setorial não poderá mais alterar diretamente o SIOP, devendo enviar as alterações a Sepla, que ficará responsável por ajustar a programação no sistema.

3.5 Fase quantitativa do PPA

No mês de junho serão disponibilizados pela SOF os subtetos setoriais para o período do PPA. Após essa disponibilização o órgão setorial deverá preencher, no módulo quantitativo do SIOP, as previsões das Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias dos seus programas nos quatro anos do PPA, e poderá ajustar os valores previstos para as respectivas metas de seus programas.

3.6 Controle de qualidade -fase quantitativa

Após os ajustes das metas pelos órgãos setoriais, a SECAP avaliará se estão adequadas aos recursos disponíveis e à capacidade operacional dos órgãos responsáveis pela sua execução.

Diante do exposto, considerando as definições conceituais e o cumprimento das etapas descritas no presente Manual e no Guia de Preenchimento do SIOP, a ser disponibilizado, espera-se construir, de forma conjunta e colaborativa, um PPA mais simples e mais útil, que reflita a ação pública por resultados, fortaleça o realismo fiscal, e integre o Ciclo Orçamentário Anual, composto do planejamento, execução orçamentária e financeira e avaliação, buscando conferir uma integração sistêmica do planejamento à gestão pública.

ANEXO I - ATRIBUIÇÕES DA SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DECRETO Nº 9.745, DE 2019)

Art. 44. À Subsecretaria de Planejamento Governamental compete:

I - coordenar as ações de planejamento de governo, em articulação com os órgãos setoriais integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

II - elaborar e coordenar mecanismos e processos de participação social no planejamento, inclusive no plano plurianual;

III - estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do plano plurianual;

IV - coordenar a sistematização e disponibilização de informações sobre a execução dos programas e das ações do Governo federal integrantes do plano plurianual;

V - orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação de programas e políticas relacionados a temas econômicos e sociais, inclusive no âmbito do plano plurianual;

VI - apoiar a produção de conhecimento sobre planejamento, políticas públicas e desenvolvimento;

VII - desenvolver estudos e propor aprimoramentos na metodologia de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do plano plurianual;

VIII - estabelecer as diretrizes para elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do plano plurianual;

IX - coordenar o desenvolvimento e a manutenção de sistemas de informação relacionados com o planejamento realizado pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria;

X - orientar, coordenar e supervisionar a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos programas do plano plurianual relacionados a temas transversais, territoriais e de aperfeiçoamento da gestão da política pública;

XI - apoiar a formulação e o monitoramento de políticas, planos, programas e investimentos relacionados a temas transversais, territoriais e de aperfeiçoamento da gestão da política pública;

XII - elaborar o planejamento com base na construção de subtetos setoriais ou ministeriais, em consonância com o Novo Regime Fiscal, e com foco em metas; e

XIII - propor instrumentos legais para a contratação de desempenho orçamentário com vistas à gestão da plurianualidade, conforme as estruturas institucionais existentes, com foco na eficiência do gasto.

ANEXO II - DIRETRIZES DE GOVERNO

1. Aprimoramento da governança e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado
2. Articulação e coordenação com os entes federativos, combinando processos de contratualização, com transferências de recursos e responsabilidades, e mecanismos de monitoramento e avaliação
3. Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado
4. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família
5. Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho
6. Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde
7. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho
8. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais
9. Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, buscando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento
10. Simplificação do sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional
11. Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do estado na economia
12. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica

ANEXO III - TEMAS

1. Transparência e combate à corrupção
2. Nova previdência e política fiscal solvente
3. Educação
4. Saúde
5. Assistência social, cultura e esporte
6. Vínculos familiares intergeracionais
7. Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais
8. Ciência, tecnologia e comunicações
9. Defesa
10. Fortalecimento das instituições republicanas
11. Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos
12. Desenvolvimento territorial
13. Justiça e segurança pública
14. Agropecuária e meio ambiente
15. Política externa e comércio exterior

ANEXO IV - CHECK LIST PARA ANÁLISE EX ANTE

(Reproduzido de Brasil, 2018a, p. 17-20)

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

- 1.1 Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
- 1.2 Quais as causas que acarretam o problema?
- 1.3 Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?
- 1.4 Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.
- 1.5 Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?
- 1.6 Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuidas, quando cabível.

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

- 2.1 Qual o objetivo da proposta?
- 2.2 Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?
- 2.3 Quais são as ações a serem implantadas?
- 2.4 Quais são as metas de entrega dos produtos?
- 2.5 Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.
- 2.6 Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

- 3.1 Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
- 3.2 Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.
- 3.3 Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.
- 3.4 Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
- 3.5 Qual o público-alvo que se quer atingir?

3.6 Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.

3.7 Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.

3.8 Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1 Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

4.2 Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

- 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- 2) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;
- 3) se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e
- 4) demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

4.3 Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4.4 Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1 O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

5.2 Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

5.3 Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

5.4 A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

5.5 Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1 A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

6.2 Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

6.3 Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

6.4 Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

6.5 Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

Plano Pluri Anual

2020-2023

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL