

Planejar, Priorizar, Alcançar.

Manual Técnico do

Plano
Pluri
Anual

2020-2023

SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,
ENERGIA E LOTERIA

SECRETARIA ESPECIAL DE
FAZENDA

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

Alexandre Manoel Ângelo da silva

Subsecretário de Planejamento Governamental

Constantino Cronemberger Mendes

Equipe Técnica

Alberto Amorelli Coelho

Alexandre Fineas Lima e Souza

Andrea Araújo Pereira

Antônio Paulo Barêa Coutinho

Carolina dos Santos Guarieiro

Daniel Souza Coelho

Dorotea Blos

Eduardo Augusto de Abreu Costa

Elton Menezes do Vale

Ernesto Batista da Silva Filho

Evandro Macedo

Flávia Pedrosa Pereira

Josefa de Fátima Araújo Ribeiro

Martin Francisco de Almeida Fortis

Nivaldo de Oliveira Sousa

Paulo Sérgio Alves Pinto

Rafael Martins Neto

Thiago Silva e Souza

Welles Matias de Abreu

Com a colaboração especial das Secretarias de Orçamento Federal (SOF) e de Gestão (SEGES) do Ministério da Economia

Projeto Gráfico e Diagramação

Jamil Miranda Ghani



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

PORTARIA Nº 60, DE 22 DE MAIO DE 2019

O SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO, ENERGIA E LOTERIA DA SECRETARIA ESPECIAL DE FAZENDA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 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.

ALEXANDRE MANOEL ANGELO DA SILVA

APRESENTAÇÃO

O Manual Técnico do Plano Plurianual – MTP-PA 2020-2023 é um instrumento de apoio ao processo de planejamento do Governo Federal, focado no horizonte de quatro anos. 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 novo PPA, com a finalidade de promover avanços na gestão pública brasileira, está pautada em quatro pilares: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; e visão estratégica com foco em resultados.

A simplificação advém do caráter exclusivo da Lei atinente ao mandato constitucional. Toda a parte operacional do PPA (que visa ao planejamento global de médio prazo do governo federal), referente às ações orçamentárias, ficará atrelada à Lei Orçamentária Anual (LOA) e ao planejamento estratégico de cada um dos ministérios. O realismo está presente na sua concepção adaptada ao contexto de restrição de recursos públicos e ao teto dos gastos públicos, consubstanciado na Emenda Constitucional nº 95/2016. A integração entre planejamento e avaliação envolve a necessidade de rever prioridades e escolhas, previstas no plano, a partir de análises de impactos da ação pública, diferenciando-se do monitoramento, que exercerá importante papel da SEGES e da SOF, ao acompanhar simultaneamente as metas do PPA e as ações estratégicas da LOA, resultando o último pilar, visão estratégica com foco em resultados, assentado na na priorização de ações que tenham efeitos relevantes na sociedade.

Este PPA também apresenta contribuições institucionais, a exemplo das seguintes: a promoção da liderança por meio dos Comitês interministerial e ministerial ou interno de Governança (CIG e CMG) e do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP); a divisão de trabalhos entre diversas pastas do governo federal (SECAP, SOF e SEGES, em particular), com ganhos de eficiência para a gestão pública; o aperfeiçoamento do controle, por meio de ações de transparência; o fortalecimento dos planejamentos estratégicos ministeriais, escolhas de prioridades, assim como maior precisão do monitoramento das ações e das avaliações de resultados.

Deve-se mencionar ainda que este Manual foi elaborado pela Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, por meio da Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA), com a participação especial da SOF e da SEGES.

Espera-se que este MTPPA 2020-2023 colabore para a melhor alocação e gestão dos recursos públicos, apoiadas na valorização do planejamento e na interligação com a avaliação de resultados da ação pública, por meio do CMAP, de forma a contribuir com a diminuição das desigualdades sociais e regionais e a melhor alocação de recursos, focando no crescimento e na estabilidade econômica.

ALEXANDRE MANOEL ÂNGELO DA SILVA
Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia
e Loteria

SUMÁRIO

RELAÇÃO DE QUADROS E FIGURAS	07
SIGLAS	08
1. INTRODUÇÃO	10
2. PLANO PLURIANUAL: MARCO LEGAL	12
2.1. Estrutura e conteúdo do PPA	12
2.2. Competência para elaboração do PPA	13
2.2.1. Papeis e responsabilidades constitucionais	13
2.2.2. Atribuições do Ministério da Economia	14
2.3. Aspectos fiscais associados ao PPA	14
3. PLANO PLURIANUAL: ASPECTOS CONCEITUAIS	15
3.1. A natureza do planejamento governamental	15
3.2. Técnica de planejamento: a importância do modelo lógico	16
3.3. Camadas estruturais da cadeia causal	17
3.4. Indicadores de desempenho	17
4. DIAGNÓSTICO	19
4.1. PPA 2012-2015: avaliação da experiência	19
4.2. PPA 2016-2019: avanços e recuos	20
4.3. Deficiências no processo de monitoramento e avaliação	21
5. PPA 2020-2023: PILARES METODOLÓGICOS	22
5.1. Pilar 1 – Simplificação Metodológica	22
5.2. Pilar 2 – Realismo fiscal	23
5.3. Pilar 3 – Integração entre planejamento e avaliação	25
5.4. Pilar 4 – Visão estratégica e foco em resultados	26
6. LÓGICA METODOLÓGICA	27
6.1. Proposta metodológica do PPA 2020-2023: visão geral	27
6.2. Dimensões do PPA 2020-2023	28
6.3. Gestão do PPA: Monitoramento e Avaliação	33
6.3.1. Monitoramento	33
6.3.2. Avaliação	35

6.4. PPA: informações legais e gerenciais	36
6.4.1. Informações legais	36
6.4.2. Informações infralegais (gerenciais)	36
6.4.3. Elementos do PPA e natureza da informação (legal X infralegal)	36
6.5. Regionalização	37
6.6. Investimentos plurianuais	38
6.7. Ações não orçamentárias	39
6.8. Subsídios	39
6.8.1. Benefícios tributários	40
6.8.2. Benefícios financeiros e creditícios	40
6.9. Relação entre camadas lógicas e elementos do plano plurianual	40
7. GOVERNANÇA DO PPA	42
7.1. PPA e Governança do Setor Público	42
7.2. Governança do PPA: processos de monitoramento	44
7.3. Participação social e transparência no PPA	45
7.4. Contratualização de desempenho	46
8. GUIA PRÁTICO PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023	47
8.1. Conceitos e estrutura	47
8.1.1. Principais Atributos do Programa	47
8.2. Etapas para construção dos Programas	49
8.2.1 Oficinas de Construção dos Programas na Enap	50
8.2.2 Curso Online de Elaboração do PPA 2020-2023	50
8.2.3 Inserção dos Programas e seus atributos no SIOF	51
8.2.4 Controle de qualidade fase qualitativa	51
8.2.5 Fase quantitativa do PPA	51
8.2.6 Controle de qualidade -fase quantitativa	51
REFERÊNCIAS	52
ANEXO I – ATRIBUIÇÕES DA Subsecretaria de Planejamento Governamental (Decreto nº 9.745, de 2019)	54
ANEXO II – EXEMPLOS DE INCONSISTÊNCIAS ENCONTRADAS NAS CATEGORIAS DO PPA 2016-2019	55
ANEXO III – DIRETRIZES DE GOVERNO	56
ANEXO IV – TEMAS	57
ANEXO V – CHECK LIST PARA ANÁLISE EX ANTE	58
ANEXO VI - PROPOSTA INICIAL DE PROGRAMAS	60

RELAÇÃO DE QUADROS E FIGURAS

QUADRO 1 - CAMADAS ESTRUTURAIS DA CADEIA CAUSAL	17
QUADRO 2 - CLASSIFICAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO	17
FIGURA 1 - RELAÇÃO ENTRE CAMADAS ESTRUTURAIS E INDICADORES DE DESEMPENHO	18
FIGURA 2 - VISÃO GERAL DA METODOLOGIA DO PPA 2020-2023	27
FIGURA 3 - DISTINÇÃO ENTRE INDICADORES	33
FIGURA 4 - ELEMENTOS DO PPA E NATUREZA DA INFORMAÇÃO (LEGAL X INFRALEGAL)	37
FIGURA 5 - CAMADAS LÓGICAS X ELEMENTOS DO PPA	41
FIGURA 6 - MODELO LÓGICO DE CONSTRUÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA 2020-2023	49

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

PLPPA	Projeto de lei do Plano Plurianual
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
SAGAS	Subsecretaria de Avaliação do Gasto Direto
SASU	Subsecretaria de Avaliação de Subsídios da União
SEARI	Secretaria-Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais
SECAP	Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, 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 tarefas essenciais da gestão governamental. 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, para concretizar todas as aspirações sociais simultaneamente, 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 importante desafio, que consiste na construção de um novo Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Ressalte-se que, em atendimento aos preceitos constitucionais, o Projeto de Lei do PPA 2020-2023 deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2019.

O presente documento possui como objetivo principal o de apresentar a proposta metodológica para orientar a elaboração do PPA 2020-2023. A metodologia adotada cumpre o relevante papel de definir regras, critérios e procedimentos aos gestores governamentais sobre como proceder para preparar as propostas setoriais, por meio de programas e ações.

Este Manual Técnico (MTPPA) 2020-2023 é um guia prático, que contém noções teóricas, modelos, técnicas metodológicas e orientações conceituais para a elaboração do novo Plano Plurianual do governo federal.

É oportuno destacar brevemente a trajetória percorrida para a construção da metodologia aqui adotada. A reflexão sobre o PPA 2020-2023 iniciou-se em outubro de 2017, no âmbito do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), sob a coordenação da antiga Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan/MP). A versão preliminar (SEPLAN, 2017) foi apresentada e debatida com amplo conjunto de atores governamentais (pertencentes não apenas ao Poder Executivo, mas também ao Poder Legislativo).

Contudo, com a eleição do atual Presidente da República, verificou-se a necessidade de promover revisão da metodologia que vinha sendo discutida, de modo a adaptá-la às novas orientações e diretrizes governamentais. Assim, reabriu-se o ciclo de discussões técnicas com o objetivo de identificar os ajustes necessários e propor desenho metodológico consistente com as prioridades preconizadas pelo governante eleito.

Outra razão para a revisão da metodologia decorreu da necessidade de sua adequação à reorganização administrativa do Poder Executivo. Com a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, foi aprovada nova estrutura para a Presidência da República e os Ministérios. Como a programação contida no PPA precisa estar sintonizada com os objetivos centrais perseguidos pelos órgãos da administração federal, reforçou-se a importância de alinhar a metodologia de elaboração do PPA ao novo desenho institucional.

Em relação ao conteúdo, 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 ao plano, 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 deste 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).

O presente documento foi produzido pela Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA), subordinada à Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), integrante da estrutura do Ministério da Economia (ME).

Entre as múltiplas competências exercidas pela SECAP/ME, conforme estabelecido no Decreto nº 9.745, de 8 abril de 2019, cabe ressaltar a tarefa de coordenar o processo de elaboração do PPA, por meio da SEPLA:

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

Em relação à estrutura deste Manual, além dessa introdução, o presente documento está dividido em 5 seções. A seção 2 apresenta o **marco legal** do PPA, ao passo que a seção 3 discute **conceitos** essenciais associados ao processo de planejamento governamental. A seção 4 tece breve **diagnóstico dos PPA anteriores**, buscando examinar seus pontos positivos e negativos, de forma a promover aperfeiçoamentos. Os **pilares metodológicos** são descritos na seção 5. Por sua vez, a seção 6 apresenta a **lógica metodológica** do PPA 2020-2023, expõe seus principais elementos e procura fornecer orientações aos gestores responsáveis pela elaboração das propostas setoriais. A seção 7 discorre sobre a governança do PPA, apresentando as atribuições exercidas pelos principais atores envolvidos. Por fim, a seção 8 traz o **Guia Prático de elaboração do PPA 2020-2023**.

2. 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.

2.1. 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 a 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 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) a 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, o PPA deve estar em sintonia também com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, 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 este mesmo o dispositivo constitucional foi reproduzido em legislação complementar. Neste sentido, merece destaque a vedação disposta na Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida popularmente 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 comentários sobre 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.

2.2. Competência para elaboração do PPA

2.2.1. 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.

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

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.

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).

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).

Nos termos do ADCT, o PLPPA 2020-2023 deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação até **31 de agosto de 2019**.

Após o encaminhamento do projeto de lei pelo Presidente da República, o mesmo será 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 poderá ser objeto de medida provisória ou lei delegada (CF, art. 62, § 1º, I, “d” e art. 68, § 1º, III).

2.2.2. Atribuições do Ministério da Economia

No âmbito do Poder Executivo, cabe considerar a responsabilidade pela coordenação do processo de planejamento governamental. Atualmente, o Ministério da Economia é considerado o órgão central de planejamento e orçamento do governo federal. Nos termos do art. 31 da Medida Provisória nº 870, de 2019, compete ao Ministério da Economia (ME) exercer a competência de elaboração do PPA, além de outras atribuições quanto ao planejamento governamental, conforme o disposto na Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 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 de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP)¹.

2.3. Aspectos fiscais associados ao PPA

Além de obedecer ao estabelecido na Constituição Federal, o processo de elaboração do PPA também precisa respeitar regras previstas em legislação infraconstitucional. É o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

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).

Dessa forma, pode-se verificar que a LRF se preocupou em assegurar que os instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA – cumprissem um papel importante na alocação de despesas públicas. Isso configura como um mecanismo importante destinado a 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 precisará 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 5.2), especialmente aquele atinente ao realismo fiscal.

¹ A relação completa das competências da SEPLA/SECAP/ME pode ser consultada no anexo I.

3. PLANO PLURIANUAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

Esta seção busca elencar alguns conceitos-chave para a compreensão do processo de elaboração do plano plurianual. 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 do plano, assim como os benefícios decorrentes da utilização do modelo lógico. Em particular, as camadas de cadeia causal integrantes deste modelo. Por fim, a seção é concluída com uma breve análise sobre indicadores de desempenho.

3.1. A natureza do planejamento governamental

O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de se 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 gestão 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 combina aspectos políticos e técnicos. Porém, ainda que esses componentes 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, merece 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, busca-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.

3.2. 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 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).

O exercício de planejamento pode ser facilitado mediante a adoção de modelos lógicos que revele 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 na sociedade. Veja-se a esse respeito o comentário pertinente de Cassiolato e Guerese (2010, p. 5), em que se elucida o conceito de “teoria do programa”, que é uma das bases conceituais do modelo lógico:

Assim é desejável que o desenho de programas do PPA seja orientado pelo modelo lógico. Nesse sentido, torna-se necessária 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 (e indicação de seus respectivos custos); 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).

Esse conjunto de informações permite demonstrar como se pretende converter recursos (ou insumos) em resultados positivos para a sociedade. Recomenda-se a utilização dessa técnica (modelo lógico) não apenas por que ela é largamente difundida, mas também porque sua clareza e racionalidade tornam mais fácil a comunicação com a sociedade.

3.3. 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. Por sua vez, cada atividade corresponde a um conjunto de insumos necessário à sua consecução;

Produtos: compreendem as consequências diretas e quantificáveis das atividades realizadas 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 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.

3.4. 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;

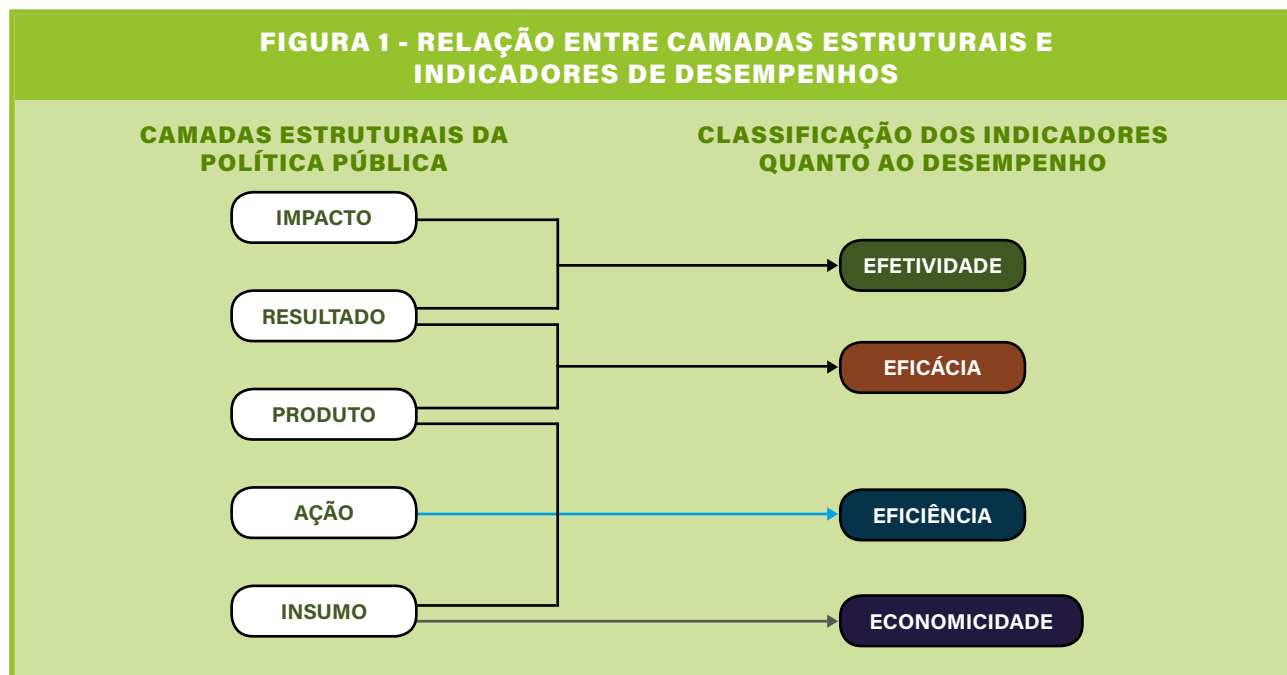
Eficiência: medem a relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos utilizados. Possuem estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de uma ação será tanto maior quanto mais 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 procura evidenciar como essas duas categorias se relacionam.



Essa arquitetura de 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 – será adotada para a elaboração dos Programas do PPA.

Antes, contudo, de iniciar a discussão sobre a metodologia do PPA 2020-2023, passa-se à análise de diagnóstico dos planos plurianuais anteriores. Esse exercício é importante, pois permite detectar pontos positivos e negativos dos planos anteriores e, assim, vislumbrar aspectos passíveis de melhoria para o próximo PPA.

4. DIAGNÓSTICO

Uma proposta metodológica para a construção do PPA 2020-2023 requer, primeiramente, a realização de **diagnóstico sobre os modelos de PPA** recentes do governo federal, com vistas a promover aperfeiçoamentos. Nesse sentido, de forma a orientar possíveis avanços na metodologia proposta, pode-se indagar: quais seriam os pontos positivos e negativos das metodologias do PPA ainda vigente (2016-2019) e de seu antecessor (2012-2015)?

4.1. PPA 2012-2015: avaliação da experiência

O PPA 2012-2015 introduziu mudanças importantes em relação aos modelos dos PPA anteriores. Uma dessas inovações consistiu na tentativa de fortalecer a transparência da atuação governamental e aperfeiçoar a comunicação com a sociedade.

Inovações introduzidas pelo PPA 2012-2015

“O PPA 2012-2015 também fez uma opção clara pelo viés político do planejamento, entendido como o espaço de declaração da intenção do governante e mobilização dos atores e insumos, superando a dualidade com o viés controle, que prevê a discriminação dos elementos de gasto e custo. Sendo assim, o PPA 2012-2015 também parece ter proporcionado uma **melhor comunicação com a sociedade e maior transparência a alguns tipos de políticas governamentais**, muito embora essa também fosse uma alternativa plausível no modelo anterior, mediante as ações não orçamentárias” (Paulo, 2013, p. 60; grifo nosso).

Outra inovação residiu na supressão do detalhamento das ações orçamentárias no Plano. O PPA 2012-2015 procurou evitar sobreposições com a peça orçamentária. Dessa forma, foram claramente diferenciados os papéis do PPA (foco na política pública) e da LOA (foco na alocação) como instrumentos de gestão governamental. Assim, o PPA 2012-2015 rompeu com o modelo de planejamento adotado em versões anteriores do plano, que compreendiam a gestão pública pelo prisma da execução orçamentária. O Plano procurou não mais se identificar como um “orçamento plurianual”.

Por meio da realização de análises situacionais, buscou-se produção de informações mais qualificadas capazes de orientar a tomada de decisão dos dirigentes. O esforço de aproximação com os órgãos setoriais, com foco nos objetivos estabelecidos no Plano, também reforçou o compromisso institucional com a agenda prioritária de governo expressa no PPA.

O PPA 2012-2015 funcionou? Um aspecto a ser considerado é que se valorizou o papel do monitoramento dos objetivos pretendidos (mensurados pelas suas respectivas metas). Foi possível coletar informações

relevantes sobre desempenho das políticas públicas.

Entre os aspectos passíveis de aprimoramento, cabe destacar os seguintes:

- *distanciamento entre a orientação estratégica e os programas, que prejudicou a compreensão de como a estratégia geral do governo estava conectada com objetivos e metas expressos em sua dimensão programática;*
- *número expressivo de programas temáticos (65), objetivos (471), metas (2402), iniciativas (2434) e indicadores (747), que tornou o plano excessivamente detalhado e afetou (negativamente) seu caráter estratégico;*
- *utilização de conceitos imprecisos e critérios complexos para orientar a elaboração do PPA; e*
- *ausência de mecanismos claros de monitoramento e avaliação, dificultando mensuração de resultados.*

É oportuno apresentar também a visão do controle externo sobre os principais problemas identificados no PPA 2012-2015, conforme consta no Relatório sistêmico sobre transparência pública (TCU, 2018, p. 112).

Principais problemas identificados no PPA 2012-2015 (visão TCU)

Elevado índice de falhas na apuração de resultados relativos às metas;
Fragilidade do modelo de PPA, bem como dos atributos definidos para o plano;
Falta de regionalização das programações do PPA;
Má formulação de indicadores e metas, que não medem aquilo que foi proposto;
Representação inadequada, pelos programas, das necessidades do país;
Inefetividade do PPA como instrumento de planejamento das organizações governamentais; e
Dificuldade de coordenação entre planos e entre órgãos centrais e setoriais

Tecidos esses comentários sobre o PPA 2012-2015, é oportuno passar para o exame do PPA 2016-2019, ainda vigente.

4.2. PPA 2016-2019: avanços e recuos

Em sua metodologia, o PPA 2016-2019 seguiu basicamente o modelo adotado no Plano anterior, não obstante tenham sido introduzidos aprimoramentos. Em linhas gerais, procurou-se estabelecer conexão mais clara entre os eixos e as diretrizes estratégicas e os programas temáticos. O modelo também visou a reduzir o número de programas e metas, de forma a tornar o PPA mais enxuto e mais “amigável” ao processo de monitoramento.

Inovação importante ocorreu em relação ao atributo “iniciativa”. No PPA 2012-2015, a iniciativa declarava apenas as entregas de bens e serviços à sociedade, sem conexão lógica com os demais elementos do Plano. Na versão 2016-2019, as iniciativas passaram a designar os meios necessários ao alcance dos objetivos e suas metas, explicitando a lógica da intervenção.

Integração entre plano e orçamento (no PPA 2016-2019)

Essa mudança foi importante, pois as ações orçamentárias, que antes eram vinculadas às iniciativas, passaram a ser associadas aos objetivos. Nessa nova arquitetura, o nível de integração entre plano e orçamento foi revisto. Os objetivos se tornaram o elo entre PPA e LOA.

Por fim, buscou-se aperfeiçoar os conceitos dos atributos do Plano e melhorar os métodos usados para realizar os processos de monitoramento e avaliação, inclusive quanto à responsabilização. Por exemplo, as metas passaram a ter a informação do órgão responsável, que não necessariamente precisava coincidir com a declaração fornecida pelo órgão associado ao objetivo. O monitoramento foi executado, inicialmente, através de análises situacionais dos objetivos, metas e iniciativas individualizadas. A partir de 2017, abriu-se também a possibilidade de monitorar as demais iniciativas, auxiliando os órgãos setoriais no acompanhamento desses atributos.

PPA 2016-2019 obteve êxito? Houve avanços conceituais e metodológicos, continuando premente a necessidade de revisões e ajustes. Quatro pontos merecem destaque: falta de seletividade do plano, baixa qualidade dos atributos, dificuldade de integração entre plano e orçamento, inconsistência com modelo lógico. Esses aspectos merecem ser detalhados:

Falta de seletividade. A principal crítica residiu na quantidade excessiva de atributos. Além de tornar o PPA demasiado extenso, dificultou a identificação das políticas prioritárias e prejudicou o caráter estratégico do Plano. O resultado foi distanciar a programação contida no PPA dos assuntos considerados prioritários pelo centro de governo. Ressalta-se que este ponto passou a maioria, se não todos, os Planos Plurianuais.

Baixa qualidade dos atributos. Quanto à qualidade dos atributos, constatou-se que há elementos do modelo que carecem de formulação mais rigorosa, pois não atendem plenamente às necessidades do monitoramento ou não se mostram passíveis de apuração adequada durante o período de vigência do Plano. Existem também elementos sobrepostos como, por exemplo, metas e indicadores que mensuram o mesmo fenômeno, além de iniciativas que, em muitos casos, se assemelham a metas.

Distanciamento entre PPA e LOA. Com relação à integração com o orçamento, a aderência entre os instrumentos mostrou-se insuficiente e inadequada. A ligação entre as ações orçamentárias com o PPA ocorreria por meio dos “objetivos”. Contudo, esses objetivos eram frequentemente dotados de alto grau de generalidade (excessivamente amplos) e dificultaram a visualização da sua relação com as ações contidas na LOA.

Inconsistência das categorias do PPA com modelo lógico. O desenho das categorias do PPA dificultou sua organização em camadas lógicas de planejamento. Foram verificadas, por exemplo, iniciativas, metas e indicadores em todas as camadas estruturais da cadeia causal (insumo, ação, produto, resultado e impacto). O quadro apresentado no Anexo II procura exemplificar essas inconsistências.

A visão do órgão de controle externo também contribuiu para ampliar a compreensão sobre pontos passíveis de aprimoramento do PPA 2016-2019. Na percepção do TCU (2018, p. 113), foram detectados os seguintes problemas:

Principais problemas identificados no PPA 2016-2019 (visão TCU)

Falhas na confiabilidade e qualidade de parcela significativa das informações de desempenho (...) referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019

Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019

Além disso, o Tribunal de Contas da União considera que “o modelo atual de PPA deve passar por um processo de evolução, para que os programas e objetivos reflitam as necessidades da sociedade, e os indicadores e as metas sejam capazes de medir os resultados dos programas e objetivos aos quais estão relacionados. **O PPA deve sair do plano de intenções e refletir as ações do governo**” (TCU, 2018, p. 115; grifo nosso).

4.3. Deficiências no processo de monitoramento e avaliação

O modelo de elaboração e gestão do PPA 2016-2019 também apresentou deficiências em relação aos processos de monitoramento e a avaliação. Em primeiro lugar, essas atividades foram tratadas como se fossem equivalentes. Além disso, a programação contida no Plano possuía atributos que foram se tornando desatualizados. Por terem sido incluídas na Lei do PPA, sua correção só poderia ser feita por meio do envio de novo Projeto de Lei. Essa defasagem acabou por reduzir o realismo do PPA com o decorrer do tempo.

Ainda em relação aos processos de monitoramento e avaliação, os órgãos de controle identificaram diversos pontos de aprimoramento, conforme retratado a seguir:

Críticas dos órgãos de controle aos indicadores do PPA 2016-2019

Inexistência de indicadores para aferir o desempenho da dimensão estratégica do Plano, quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes;

Descrição excessivamente genérica para o atributo “indicador de programa temático”, bem como falta de parâmetros que assegurassem a produção de informações suficientes sobre o desempenho dos programas;

Ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma que não se definiu adequadamente o nível de efetividade almejado; e

Ausência de definição de valores anuais a serem alcançados para as metas, prejudicando o acompanhamento da performance e potencial correção de rumos.

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

Enfim, mesmo com os avanços apresentados, reitera-se que ainda há aspectos do PPA 2016-2019 passíveis de aprimoramento. É nesse contexto de melhoria contínua que se apresenta, a seguir, uma nova proposta para o plano plurianual. A seção seguinte discorre sobre os pilares metodológicos nos quais se alicerça o PPA 2020-2023.

5. PPA 2020-2023: PILARES METODOLÓGICOS

A metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 está sendo construída no intuito de tornar esse planejamento governamental simplificado, moderno e estratégico. Por um lado, incorpora críticas, sugestões e avanços endereçados à metodologia anterior, que embasou, particularmente, a construção do PPA 2016-2019. Por outro, busca se alinhar às melhores práticas de planejamento que valorizam a eficiência alocativa, a preocupação da distribuição regional dos recursos públicos e o foco em resultados para a sociedade.

A premissa básica desse 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 de gestão 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 ambição principal da metodologia aqui desenvolvida é conferir caráter estratégico ao PPA, de forma a torná-lo instrumento efetivo de gestão 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). Qual seria, portanto, a orientação sugerida (neste documento) para converter o PPA em “efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica”?

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.

5.1. 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 o valor estratégico do plano 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, preconiza-se que a simplificação metodológica deve ser orientada por três premissas:

PPA só deve conter o essencial. No PPA 2020-2023, optou-se por restringir o seu conteúdo 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 deve estar circunscrito à fixação de diretrizes, objetivos e metas.**”

O papel da Nova Lei de Finanças Públicas

Costuma-se ressaltar que o conteúdo do PPA depende da forma como a Constituição Federal é interpretada. De fato, até que a Lei Complementar a que se refere o § 9º do art. 165 seja aprovada (também chamada de Nova Lei de Finanças Públicas), definições sobre exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) dependem do entendimento a ser fixado pelo núcleo de governo. Atualmente, projeto de lei complementar (PLP nº 295, de 2016) encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, já tendo sido aprovado no Senado Federal.

Redução de categorias e atributos. Uma das críticas ao PPA 2016-2019 consiste na quantidade expressiva de categorias e atributos. Assim, apesar de contar apenas com 54 programas temáticos, ele possui 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas. De forma a simplificar a metodologia de elaboração, a versão 2020-2023 reduzirá significativamente o número de objetivos, indicadores e metas.

Transparência no PPA

Do ponto de vista da transparência, entretanto, não haverá perdas para a sociedade, pois as informações essenciais aos programas continuarão sendo apuradas e divulgadas. Contudo, essas informações não constarão da Lei do PPA, pois serão remetidas ao nível infralegal (gerencial via Planejamento Estratégico do Órgão). Essa simplificação na arquitetura do plano visa a torná-lo mais enxuto e estratégico.

Nova arquitetura conceitual. Neste novo modelo de PPA, a dimensão estratégica está sendo 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 serão desdobrados em “programas” de governo.

Encadeamento entre as categorias do plano

Essas três categorias cumprem papéis diferentes. **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. **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 6 do presente documento.

5.2. 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 garantir 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.

A tarefa de realizar atualizações periódicas compete à Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA/SECAP/ME). Em princípio, a periodicidade de atualização do plano será, no mínimo, anual. Havendo possibilidade técnica e operacional, é possível que sejam promovidas atualizações mais frequentes. Entre os atores importantes para o fornecimento das informações e parâmetros necessários para atualização do plano, merecem destaque a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Política Econômica (SPE), ambas integrantes da Secretaria Especial de Fazenda, que integra a estrutura do Ministério da Economia.

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) receberá 1 (um) limite setorial de gastos (“teto setorial”), dentro do qual deverá incluir a programação prevista para cada um dos exercícios a que se refere o PPA.

Em princípio, caberá à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME) calcular e informar esses limites quantitativos (chamados tecnicamente de “referenciais monetários”). Tais limites constituirão os denominados tetos setoriais de gasto, que deverão ser observados pelos órgãos setoriais, por ocasião da elaboração 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).

Cenários Fiscais. Como forma de recuperar o equilíbrio fiscal das contas públicas, o governo brasileiro vem adotando medidas para ampliar a arrecadação e reduzir as despesas. É o caso da reforma da previdência, que contribuirá para reverter os déficits primários incorridos desde 2014.

Cenários fiscais para o PPA 2020-2023

Por ocasião do envio do projeto de lei do PPA (31/08), é possível que ainda não haja definições a respeito da aprovação da reforma previdenciária. Nesse sentido, pode-se cogitar da elaboração da proposta de PPA com base em dois cenários alternativos. No cenário básico, considerará as estimativas de arrecadação e redução das despesas decorrentes da reforma previdenciária, abrindo-se espaço fiscal para maior flexibilidade das políticas públicas apresentadas no PPA. No cenário alternativo, por sua vez, assume-se que não haverá reforma previdenciária, portanto, seu possível impacto sobre as contas públicas não é considerado.

A construção de cenários fiscais do PPA contará com a produção de informações por unidades técnicas integrantes do próprio Ministério da Economia.

Apoio da Secretaria de Política Econômica

Em relação aos atores envolvidos, cabe destacar o papel da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME), que apoiará o processo de construção dos cenários fiscais do PPA. Nos termos do art. 37 do Decreto nº 9.745, de 2019, dentre suas competências, merecem destaque:

II - **elaborar cenários econômicos de curto, médio e longo prazos**, em articulação com os demais órgãos envolvidos, com o objetivo de definir diretrizes de política econômica (grifo nosso);

XIII - assessorar os dirigentes do Ministério na discussão das opções estratégicas do País, considerada a conjuntura atual e o planejamento nacional de longo prazo.

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

5.3. 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

As duas principais inovações para o monitoramento do PPA 2020-2023 são: a) caráter seletivo, de forma que apenas as programações consideradas prioritárias serão objeto de monitoramento intensivo; b) a participação do CMAP (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais), no processo de monitoramento dos programas do PPA, com apoio dos órgãos setoriais, da SOF/ME e da SEGES/ME.

Fortalecimento da avaliação. Há percepção disseminada no governo federal sobre a importância da avaliação de políticas públicas. A valorização da avaliação de políticas pode ser observada, por exemplo, em diversas iniciativas implementadas recentemente no governo federal. 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

Entre essas iniciativas, três merecem destaque: a) a instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (antigo CMAP), por meio da Portaria Interministerial nº 102/2016, espaço privilegiado para produção de conhecimento sobre o desempenho das políticas públicas (Saccaro Júnior, Rocha e Mation, 2018); b) implantação do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios (CMAS), que irá oferecer aporte valioso ao processo de avaliação de políticas públicas financiadas por subsídios da União; c) 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.

As explicações mais detalhadas sobre os processos de monitoramento e avaliação foram remetidas para a seção 6 adiante.

5.4. Pilar 4 - Visão estratégica e foco em resultados

O PPA 2020-2023 traz a preocupação de ser instrumento efetivo de planejamento e gestão 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 do desenho dos programas de governo, de forma que viabilizem a consecução das diretrizes, dos objetivos e das metas de governo e rigor técnico, apoiando as escolhas políticas.

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, passar 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.

6. LÓGICA METADOLÓGICA

Esta seção, após 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); i) operações especiais; e j) relação entre camadas lógicas e elementos do PPA.

Até este momento, o presente documento comentou sucintamente o marco legal do PPA, apresentou diagnóstico resumido dos PPA 2012-2015 e 2016-2019 e delineou aspectos conceituais básicos de planejamento governamental. Argumentou-se que as inadequações verificadas nas metodologias de elaboração dos PPA anteriores evidenciam a necessidade de sua revisão e aperfeiçoamento. Isso redundou em uma nova estrutura do Plano fundada nos referidos quatro pilares metodológicos. Feitas tais considerações, passa-se então à discussão da lógica metodológica proposta para o PPA 2020-2023.

6.1. Proposta metodológica do PPA 2020-2023: visão geral

Os 4 (quatro) pilares metodológicos, discutidos na seção anterior, fornecem o alicerce para a edificação da estrutura e do 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 que está sendo proposto neste documento. Seus componentes serão discutidos em detalhe nas subseções seguintes.



* Os eixos estratégicos foram adotados da ENDES (Brasil, 2018c).
Fonte: elaboração própria (SECAP/ME) com base em SEPLAN (2017, p. 6).

6.2. 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 PPA 2020-2023 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 7.

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, essa dimensão estratégica foi desdobrada em duas categorias: “Diretrizes” e “Temas”. Do ponto de vista conceitual, as Diretrizes representam as orientações de governo e a elas se alinham os principais objetivos a serem perseguidos pela administração federal durante a vigência do Plano Plurianual. 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/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), que podem ser consultados nos Anexos (III e IV, respectivamente).

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.

A título de ilustração, e para facilitar a compreensão, é instrutivo apresentar um exemplo de uma Diretriz e um Tema. A Diretriz associa-se ao **eixo econômico** e o Tema possui aderência com o Ministério da Economia (ME).

Diretriz e Tema: exemplificação

Diretriz: “Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, buscando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento”.

Tema: “Nova previdência e política fiscal solvente”.

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 12 Diretrizes e os 15 Temas terem sido concebidos de forma associada aos 5 (cinco) eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) – econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. 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, os temas fornecem informação relevante sobre a **área de atuação governamental** associada ao gasto público (como saúde, educação, cultura, defesa, etc). Nesse sentido, os temas possuem relação com as funções de governo.

“Temas” como fonte de informação sobre estrutura institucional e sobre as funções de governo

O Manual Técnico de Orçamento (MTO), na edição relativa ao ano de 2019, na seção destinada à classificação funcional, afirma que “a atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo”. Ainda em relação a esse assunto, o MTO menciona que a classificação funcional é “independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público” (Brasil, 2019, p. 24). Atualmente, conforme a Portaria nº 42, de 1999, há 28 funções, sendo 23 finalísticas.

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, ou seja, cada programa tem a possibilidade de se vincular a um tema, a uma diretriz e a um eixo 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 dos programas, com seus objetivos, metas e indicadores. Nessa etapa, **as “Diretrizes” e os “Temas” são desdobrados em “Programas”**. Estima-se que cada Diretriz ou Tema poderá ser desdobrado em 4 ou 5 Programas. Dessa forma, espera-se que o PPA 2020-2023 contenha em torno de 70 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 Diretrizes e constituírem elementos dos grupos temáticos. Assim, vislumbra-se que os Programas do PPA terão como escopo viabilizar o atingimento dos seus respectivos objetivos que estarão 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, espera-se que, conjuntamente, os Programas do PPA espelhem 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).
- 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.

Simplificação em relação aos PPA anteriores

Metodologia simplificada do PPA 2020-2023 adota uma quantidade reduzida de categorias de planejamento. Assim, foram eliminados alguns atributos, que criavam interpretações distorcidas em torno de iniciativas, entregas, produtos, metas e objetivos que, na visão de especialistas, tornavam o PPA excessivamente complexo, detalhado e difícil de ser comunicado à sociedade.

- 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, será 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.

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 serão os elos 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, caberá 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, haverá 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 conterá apenas 1 (um) Programa de Gestão, que deverá ser 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) constará de Programa de Gestão específica. A esses programas não estarão associadas nem metas nem indicadores.

Programas de Gestão específicos

Possuirão 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).

- Proposição do programa. A relação dos Programas será inicialmente proposta pela SECAP/ME. Como o número de Programas deve oscilar entre 60 e 70, as próprias equipes técnicas da SEPLA/SECAP/ME farão um exercício preliminar, por meio do qual buscarão identificar os Programas necessários para alcançar os propósitos das Diretrizes.
- Desenho do programa: O êxito da política pública depende da qualidade do desenho do Programa. Nesse sentido, recomenda-se que sejam seguidas as orientações contidas no Guia Prático disponível no capítulo 8 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 deverá se constituir em proposta de solução governamental para atingir 1 (um) objetivo da administração federal. Nesse sentido, para preservar a coerência lógica, **esse objetivo deve ser associado a 1 (um) indicador e a 1 (uma) meta.**

Natureza do Indicador do Programa

Cada Programa do PPA visa a combater 1 (um) problema². É importante que o grau de sucesso da política 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 tratará as políticas de natureza multissetorial? Nesse caso, propõe-se que 1 (um) mesmo Programa (de caráter transversal) seja utilizado pelos respectivos Ministérios (que detém responsabilidade compartilhada pela implementação da política). Nesse caso, o Programa mantém a lógica de um objetivo, um indicador e uma meta.

Arranjos institucionais para planejamento das políticas multissetoriais

Em relação à forma de gestão da política, bem como a segregação das responsabilidades, o assunto deverá ser remetido ao entendimento dos próprios órgãos envolvidos, a quem cabe encontrar o arranjo institucional mais coerente e viável. A distribuição de responsabilidades pelo alcance das metas deverá ser informada à SEPLA/SECAP/ME por meio de Ofício (conforme cronograma a ser divulgado oportunamente).

² 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.

Ainda em relação aos arranjos institucionais, é conveniente estar atento aos seguintes aspectos: a) definição de papéis e responsabilidades de coordenação dos diversos atores envolvidos; b) definição de mecanismos de controle que incluam registros padronizados de informação. Pode-se usar, se for o caso, o método matricial, no qual é desenvolvida uma matriz composta de dois eixos: o primeiro contém os atores participantes e o segundo indica os objetivos perseguidos pelo programa. Esse método facilita a visualização de como cada ator pode contribuir para o alcance de cada objetivo.

- **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 específico. 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 a simplificação metodológica no sentido de tornar o plano mais estratégico para o Governo, não terá atributos que possibilitem a divulgação de informações organizadas por “agendas transversais”. No entanto, os Planejamentos Estratégicos Ministeriais, que estão conectados aos Programas do PPA, terão informações detalhadas da execução das políticas públicas e apresentarão um conjunto maior de objetivos e indicadores.

- **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 devem estar 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.

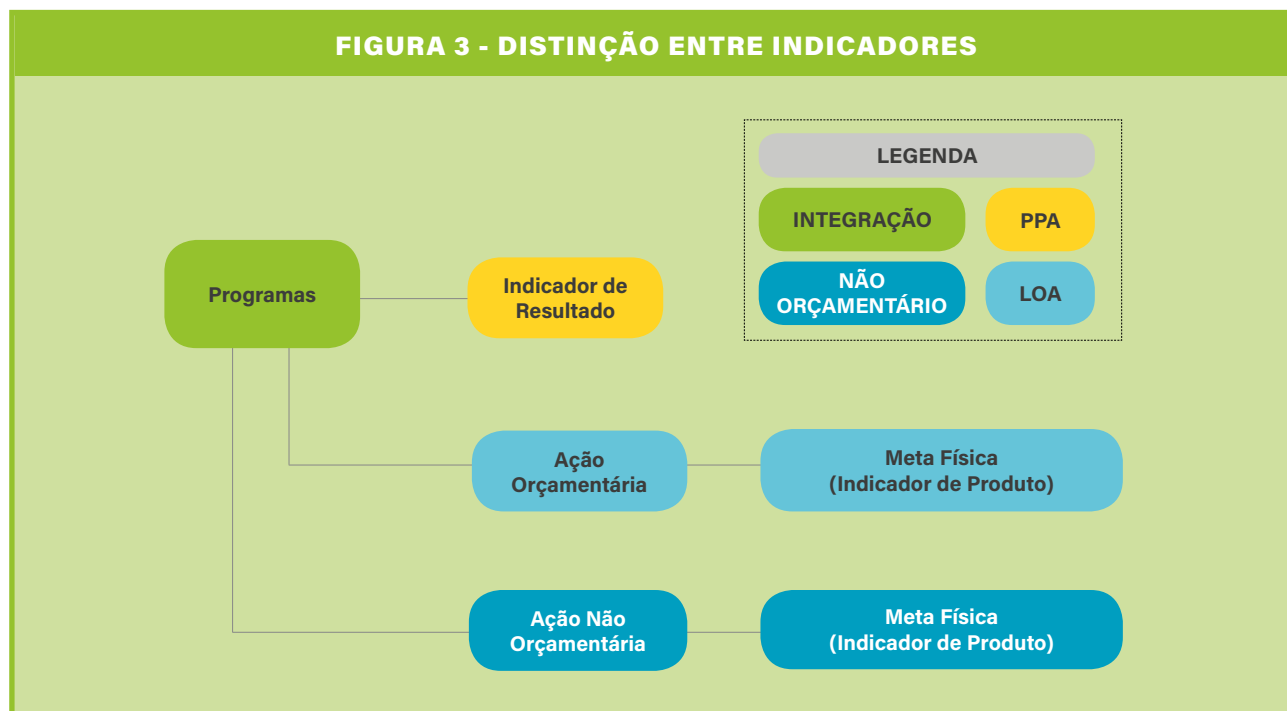
É possível adiantar, no entanto, que os **Programas serão desdobrados em Ações Orçamentárias e Não Orçamentárias**, ambas contribuindo para o alcance dos objetivos dos Programas. Para viabilizar o monitoramento, tais ações possuem informações sobre produto e metas físicas a serem atingidas, que podem 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 a 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:



* Os eixos estratégicos foram adotados da ENDES (Brasil,2018c).
 Fonte: elaboração própria (SECAP/ME)

Merece destaque a importância de os Programas e as 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.

Desenho da Ação Orçamentária

Ações orçamentárias devem possuir nível de agregação suficiente para retratar seu propósito específico, ao mesmo tempo que ofereça ao gestor público a flexibilidade para viabilizar a execução orçamentária e financeira da despesa pública. Calibrar generalidade e especificidade é desafio importante, que merece atenção.

6.3. Gestão do PPA: Monitoramento e Avaliação

6.3.1. Monitoramento

O PPA foi criticado, em suas edições anteriores, por se configurar como mero cumprimento de formalidades burocráticas (Paulo, 2010). Nesse sentido, o resgate e a valorização do PPA pressupõem convertê-lo em instrumento estratégico de gestão, por meio do qual as autoridades decisórias definam as prioridades alocativas do País.

Monitoramento pode agregar valor à gestão pública

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 formalmente feito pela SOF, com coordenação da Secretaria de Gestão (SEGES/ME), que monitorará operacionalmente tanto as metas do PPA quanto as ações estratégicas que serão definidas nos planejamentos estratégicos de cada um dos ministérios, os quais estarão ancorados na estratégia global de médio prazo definida no PPA. Em tese, reinfatiza-se as formalidades do monitoramento do PPA caberão à SOF, tendo, no entanto, sua execução operacional e infra-legal efetuada pela SEGES, no intuito de dar efetividade ao quarto pilar que sustenta o PPA - visão estratégica com foco em resultados.

Vale destacar que esse monitoramento contará com participação dos órgãos setoriais, na qualidade de órgãos superiores responsáveis pelas realizações das ações no âmbito de sua competência. Caberá aos órgãos setoriais: a) efetuar o preenchimento dos dados de seus produtos; b) declarar os demais atributos previstos nas camadas legal e infralegal concernentes à dimensão gerencial do plano, com base nas informações obtidas nos seus processos internos de monitoramento.

O foco do monitoramento será **produzir informação sobre desempenho dos Programas do PPA, a partir de um acompanhamento mais preciso de suas ações**. Não se almeja exercer controle sobre a atuação dos órgãos setoriais, mas identificar se há pontos na política pública que podem ser corrigidos ou aperfeiçoados, fazendo com que as informações produzidas pelo monitoramento sejam mais bem aproveitadas no planejamento de políticas posteriores ou de correções de rumo daquela política.

Conforme se discutiu na seção sobre marcos conceituais do planejamento, o monitoramento do desempenho é crucial para permitir o levantamento de informações sobre desempenho da política (Robinson e Last, 2009).

Monitoramento do desempenho fortalece a gestão pública

O objetivo de monitorar o desempenho da ação programática é promover a qualificação do debate sobre formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Além de permitir o acompanhamento do desempenho da política, o monitoramento facilita a apuração de custos das políticas, detecção de gargalos, evidenciação dos resultados alcançados etc.

A atividade de monitoramento também enfatiza a importância de pensar o processo de análise do desempenho das políticas públicas sob a ótica da governança. Nesse sentido, reforça-se o potencial de articulação exercido pelos CIG “zinhos” presentes nos ministérios setoriais, assim como o fato de o desenho do monitoramento proposto para o PPA 2020-2023 ser estendido a agendas específicas, como as políticas transversais (mencionadas anteriormente) e agendas que se inserem em acordos internacionais, especialmente os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável).

O que são os ODS?

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) integram agenda de desenvolvimento promovida pelas Nações Unidas. Ela deve ser implementada por todos os países do mundo no período de 15 anos (2015-2030). Aos 17 Objetivos estão associadas 169 Metas. Como ilustração, seguem exemplos de ODS:

- **Objetivo 1.** Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- **Objetivo 2.** Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
- **Objetivo 3.** Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

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 centrado nos objetivos prioritários para o Governo Federal e seus Ministérios. O detalhamento do processo de gestão do Plano Plurianual se dará por meio do Decreto que vier a regulamentar a sua respectiva Lei.

Feitos esses comentários sobre o monitoramento, passa-se então a analisar como se pretende realizar a avaliação dos Programas contidos no PPA.

6.3.2. Avaliação

Inicialmente, em relação ao tema da avaliação, é oportuno mencionar que existe um esforço progressivo no Governo Federal para ampliar e reforçar a institucionalização de avaliações das políticas públicas, financiadas tanto por gasto direto quanto por subsídio da União. Nesse sentido, vale destacar que a reforma administrativa do governo federal, introduzida pela Medida Provisória nº 870, de 2019 e regulamentada pelo Decreto nº 9.745, de 2019, instituiu **duas Subsecretarias destinadas a promover a avaliação de políticas públicas**: Subsecretaria de Avaliação de Subsídio da União e Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto, ambas subordinadas à Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP).

Em virtude da importância para o processo de avaliação do governo federal, convém reproduzir algumas de suas atribuições. Em relação à Subsecretaria de Avaliação de Subsídios da União (SASU), atente-se ao seu papel como coordenadora do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS), que é instância importante para discussão sobre efetividade da concessão de subsídios no âmbito do governo federal.

Subsecretaria de Avaliação de Subsídios da União (Decreto nº 9.745, de 2019)

Art. 47. À Subsecretaria de Avaliação de Subsídio da União compete:

- I - coordenador o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União - CMAS;
- II - apoiar a formulação, monitoramento e a avaliação de políticas, planos e programas públicos, financiados por subsídios da União, com a colaboração dos órgãos gestores dessas políticas;
- VIII - acompanhar, coordenar e elaborar estudos sobre a evolução e o impacto de programas e políticas do Governo federal associados à concessão de subsídios da União.

Em seguida, são apresentadas algumas atribuições da Subsecretaria de Avaliação do Gasto Direto (SAGAS).

Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto (Decreto nº 9.745, de 2019)

Art. 48. À Subsecretaria de Avaliação de Gasto Direto compete:

- I - apoiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas, planos e programas públicos financiados por gastos diretos, com a colaboração dos órgãos gestores;
- II - apresentar, quando couber, proposta de aprimoramento ou alteração no arcabouço normativo de políticas públicas financiadas por gastos diretos, monitoradas ou avaliadas, com a indicação de alternativas para a ação estatal;
- VII - acompanhar, coordenar e elaborar estudos sobre a evolução e o impacto de programas e políticas do Governo federal associados a gastos diretos da União.

Sublinhe-se, ainda, que o Governo federal já apresentou proposta de criação de uma estrutura mais ampla: o **Conselho** de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (novo) CMAP. Este Conselho será a instância superior dos dois comitês, atualmente em funcionamento: o CMAS, como instância responsável pela avaliação dos Subsídios da União, e o (antigo) CMAP, agora sob a denominação de Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG. Cabe mencionar que este será coordenado pela SAGAS.

Cabe observar que a implementação desta estrutura reforçará a institucionalização do processo de avaliação de políticas públicas. Assim, o governo federal contém estruturas específicas destinadas a promover estudos capazes de verificar se as políticas públicas estão cumprindo – e com qual custo – os objetivos que lhe foram atribuídos.

Os critérios de seleção de políticas públicas a serem avaliadas no âmbito do (novo) CMAP observarão aspectos de materialidade, criticidade e relevância, dentre outros, e alimentarão o ciclo orçamentário anual, dando inclusive insumos para reavaliar os programas do PPA 2020-2023.

Ainda que os processos avaliativos desenvolvidos no âmbito do CMAP não sejam exaustivos no sentido de abranger a totalidade dos programas do PPA, essas avaliações de políticas públicas representarão ganhos de profundidade em relação às análises atualmente realizadas, fornecendo informações consistentes para subsidiar a criação, extinção ou alteração dessas políticas.

As avaliações de políticas públicas contidas nos programas do PPA podem ser de diferentes modalidades, a depender do escopo desejado pelo **Conselho** de Monitoramento e Avaliação (novo CMAP). Assim, avaliações executivas podem ser úteis quando se pretende mapear questões pontuais, que exigem soluções mais rápidas. Por sua vez, análises mais sofisticadas podem requerer avaliações específicas, nas quais há exame mais minucioso das características da política (desenho, forma de implementação, arranjos institucionais, meios de financiamento etc), que exigem mais tempo para sua consecução. Como se depreende da tipologia exibida a seguir, há várias modalidades de avaliação, que podem ser aplicadas conforme os objetivos visados pelo avaliador.

Tipos de avaliação ex post: as modalidades de avaliação específica (Brasil, 2018b)

- Análise de diagnóstico do problema
- Avaliação de desenho
- Avaliação de implementação
- Avaliação de governança da política pública
- Avaliação de resultados
- Avaliação de impacto
- Avaliação econômica (ou retorno econômico e social)
- Análise de eficiência

Cabem alguns breves comentários sobre esses diferentes tipos de avaliação ex post. A análise de diagnóstico do problema, por exemplo, considera o efeito do problema na situação-alvo ou público-alvo daquela política, bem como identifica a(s) causa(s) do problema escolhida(s) para ser(em) enfrentada(s) conforme os objetivos pretendidos.

Em relação à avaliação de implementação, pretende-se examinar os mecanismos de gestão de riscos de uma política, verificando os riscos de probabilidade de não execução dos processos de implementação, além dos riscos de impacto da não execução desses processos.

Na avaliação de resultados, são comparadas as metas previstas com aquelas obtidas. Quanto à avaliação econômica (também denominada de “análise de retorno econômico e social”), são comparados os custos (insumos) e os benefícios (produtos) daquela política. Por sua vez, a análise de eficiência aponta se, considerado os insumos utilizados, aquela política está produzindo na capacidade máxima de produção para aquele nível de insumos.

6.4. PPA: informações legais e gerenciais

6.4.1. Informações legais

No PPA 2020-2023, as informações que constarão de lei serão as seguintes:

- Diretrizes;
- Temas;
- Programas do PPA (Finalísticos e de Gestão);
- Objetivos e Metas (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);
- Operações Especiais (faz parte do detalhamento do valor global do Programa);
- Critérios para inclusão de investimentos plurianuais no PPA.

6.4.2. Informações infralegais (gerenciais)

As demais informações declaradas pelos gestores possuirão caráter gerencial e não constarão da Lei do Plano. Elas serão remetidas ao nível infralegal e estarão disponíveis para consulta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). A relação exaustiva das informações infralegais será divulgada oportunamente.

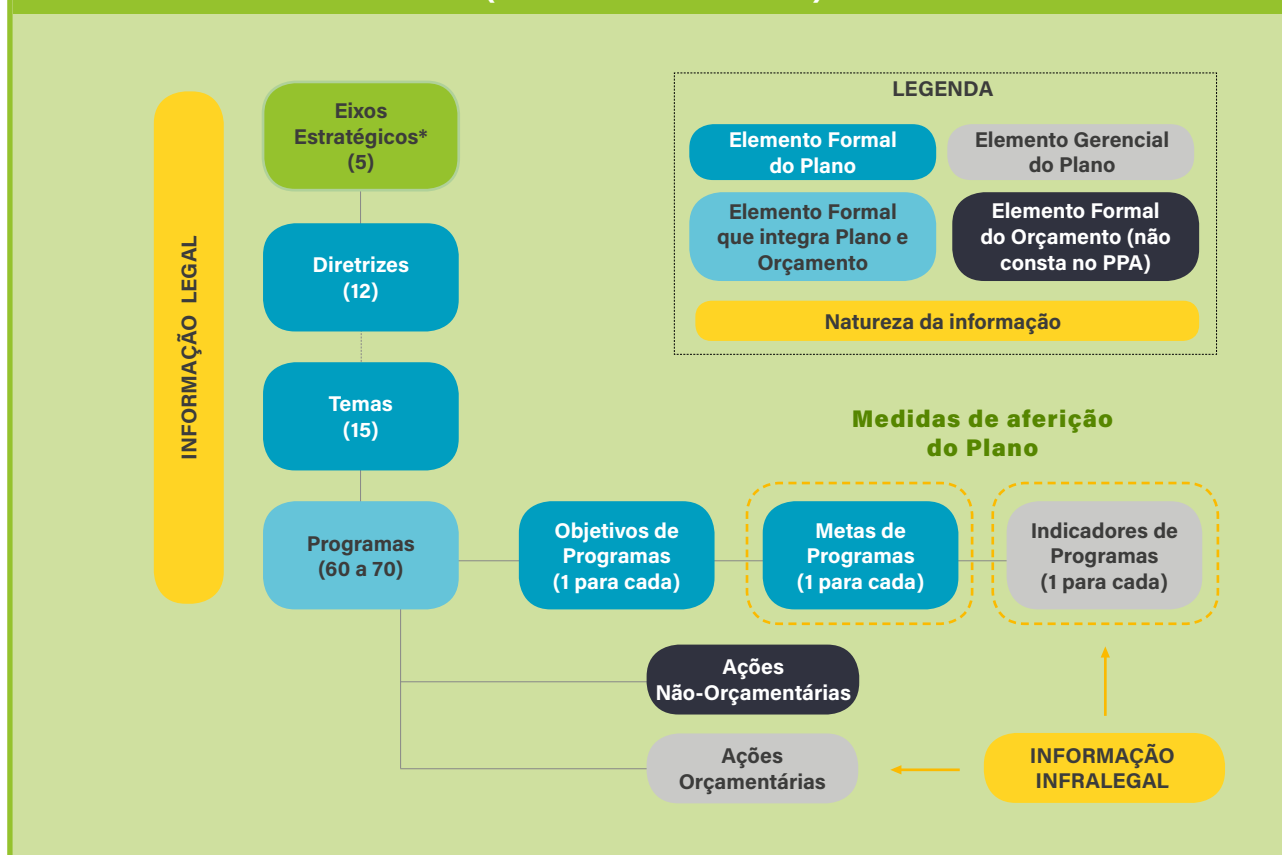
Legal X Infralegal

Note-se que os indicadores possuem caráter infralegal (gerencial). Assim, na Lei do PPA, constarão apenas os Programas acompanhados de seus respectivos Objetivos e Metas regionalizadas.

6.4.3. Elementos do PPA e natureza da informação (legal X infralegal)

A fim de facilitar a distinção entre informações legais e infralegais, é conveniente apresentá-las sob a ótica dos elementos do plano. A figura 4 apresenta os elementos do PPA e diferencia as informações legais daquelas infralegais (ou puramente gerenciais).

FIGURA 4 - ELEMENTOS DO PPA E NATUREZA DA INFORMAÇÃO (LEGAL X INFRALEGAL)



* Os eixos estratégicos foram adotados da ENDES (Brasil,2018c).
 Fonte: elaboração própria (SECAP/ME)

6.5. 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 divulgação da metodologia definida para o PPA 2020-2023 do governo federal, através de curso virtual veiculado pela Enap, será importante iniciativa no sentido de disseminar a referida metodologia para os demais entes federativos.

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 esses que possuem a competência para decidir sobre como a alocação dos recursos serão distribuídos 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.

- **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).

Para aprofundar a reflexão, é útil tecer comentários sobre possíveis caminhos para incorporar informações sobre regionalização na elaboração e gestão do PPA. Os itens apresentados a seguir são meramente informativos e cumprem o papel de compartilhar propostas de encaminhamento que se encontram em fase de análise, e que poderão ser adotadas posteriormente.

- **Atributos orçamentários.** A LOA já contempla atributos, como “subtítulo”, que possuem potencial para aperfeiçoar a captação de informações regionais do gasto público. Atualmente, a existência de localizar ge-

nérico (0001 – nível nacional), entretanto, pode desestimular o gestor a registrar identificação mais precisa do destino do recurso.

- **Aprimoramento do módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOP.** A ferramenta de acompanhamento orçamentário poderá ser aproveitada para o levantamento de informações regionalizadas do gasto público. Esse detalhamento possível para o nível de abrangência estadual ou municipal, conforme a capacidade do órgão setorial e a complexidade de produção da informação (Brasil, 2018d, p. 8).

Ferramentas de apoio: o caso do acompanhamento orçamentário

A Secretaria de Orçamento federal (SOF) implementou em 2012 ferramenta de apuração de dados orçamentários, que permite fazer o acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias. Frossard e Oliveira (2013) afirmam que o acompanhamento possui potencial para gerar informações sobre desempenho orçamentário, que pode ser aferido por meio de indicadores de eficiência e eficácia. Há perspectiva de que o acompanhamento seja futuramente orientado para produzir informações regionalizadas.

A regionalização é tarefa importante do governo federal. Como parte expressiva do gasto público é descentralizada, o êxito no cumprimento dos objetivos dos Programas depende da atuação eficiente dos entes subnacionais. Nesse sentido, é importante que sejam desenvolvidas ferramentas capazes de facilitar a produção da informação regionalizada, tendo em vista a melhor alocação de recursos públicos, adequada as demandas específicas da sociedade no território, bem como a maior capacidade de avaliar os resultados da ação pública.

6.6. Investimentos plurianuais

Em relação aos investimentos plurianuais, a metodologia do PPA 2020-2023 prevê que o Projeto de Lei do PPA será acompanhado de Anexo de Investimentos Plurianuais definidos como estratégicos por Programa do PPA.

A Lei do PPA definirá critérios e a forma de atualização do anexo de investimentos plurianuais.

Ressalta-se que diante do quadro de restrição fiscal, somente será admitido novo investimento caso seja demonstrada a existência de espaço fiscal disponível para a sua inclusão dentro do teto setorial de gastos.

Vedações contidas na LRF

A respeito da inclusão de novos investimentos, é conveniente transcrever dispositivo da LRF que regula o assunto. Nos termos do art. 45, “observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só **incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas** as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias” (grifo nosso).

Convém aos gestores também observar a regulamentação do art. 45 que, anualmente, é realizada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para o exercício de 2019, a Lei nº 13.707, de 2019 (LDO para 2019) apresenta critérios específicos para a admissão de novos investimentos.

Vedações contidas na LDO para 2019

Art. 18. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2019 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal e atendido o disposto no art. 2º desta Lei, somente incluirão ações ou subtítulos novos se:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

- a) as despesas mencionadas no art. 3º; e
 - b) os projetos e seus subtítulos em andamento;
- II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o § 1º do art. 78; e
- III - a ação estiver compatível com a Lei do Plano Plurianual 2016-2019.

§ 1º Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2018, ultrapassar **vinte por cento do seu custo total estimado** (grifo nosso).

6.7. 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

Segundo estimativas obtidas no sistema “painel do planejamento federal”, considerando-se o período de execução de 2016 a 2018, 30% dos recursos associados à programação do PPA são financiados por fontes não orçamentárias: os créditos não orçamentários correspondem a 24,7% dos recursos do PPA, enquanto os benefícios tributários correspondem a 5,3%. 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.

6.8. 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 o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União – CMAS atribuiu responsabilidade individualizada pela gestão das políticas públicas financiadas por subsídios da União (Anexos I e II do Decreto nº 9.588/2018³), com o objetivo de aprimorar o seu monitoramento e avaliação, principalmente quanto aos seus impactos fiscais e econômicos.

³ Os órgãos gestores e corresponsáveis pelas políticas públicas financiadas por subsídios identificados nos Anexos I e II do Decreto nº 9.588/2018 deverão ser substituídos por aqueles que os sucedem reestruturação administrativa instituída pelo Decreto nº 9.834, de 2019.

Com vistas a facilitar o entendimento do assunto, convém segregar a discussão sobre subsídios em duas categorias: a) benefícios tributários; b) benefícios financeiros e creditícios. Elas são discutidas a seguir.

6.8.1. Benefícios tributários

Diante do volume expressivo de recursos associados a benefícios tributários (Brasil, 2016), o governo federal vem procurando otimizar a sua gestão. Nesse sentido, o PPA cumpre o relevante papel de ajudar a conferir transparência aos benefícios tributários, bem como colaborar na elaboração de metas e indicadores que possam evidenciar seu nível de eficiência e efetividade para a sociedade.

Critérios para autorização da renúncia de receita (art. 14 da LRF)

Com a edição da LRF, nos termos no art. 14, foram definidos critérios para autorização da renúncia de receita:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Nesse sentido, é importante que os benefícios tributários incluídos no PPA demonstrem atendimento aos dispositivos contidos na LRF.

6.8.2. Benefícios financeiros e creditícios

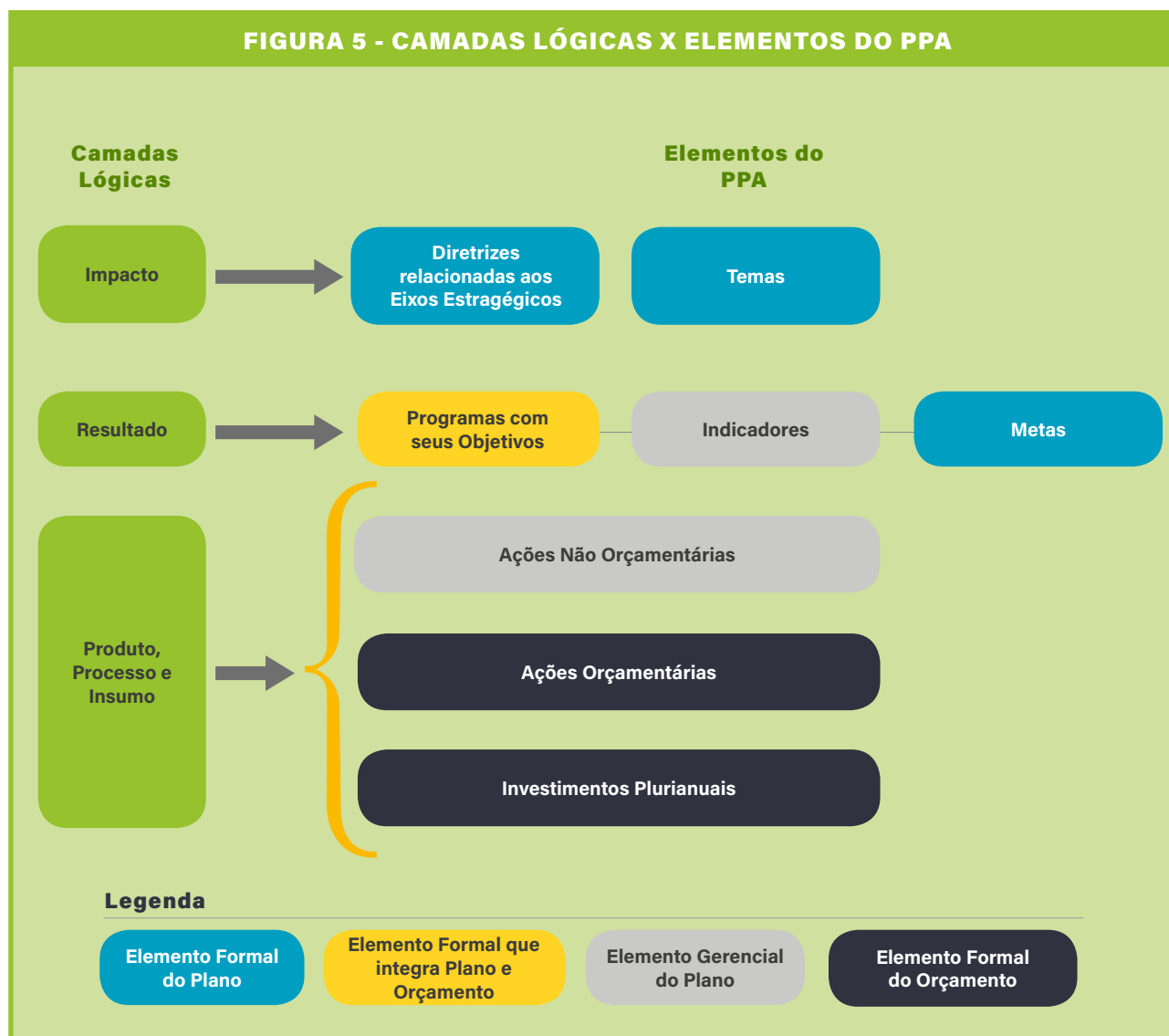
Além dos benefícios tributários, o PPA também incluirá programações decorrentes da concessão de benefícios financeiros e creditícios. Eles também mobilizam recursos expressivos. Assim, cabe enfatizar a importância de os processos de monitoramento e avaliação governamentais também incidirem sobre eles. Em particular, é desejável que sejam conduzidos estudos capazes de evidenciar o impacto dessas despesas sobre a sociedade.

6.9. Relação entre camadas lógicas e elementos do plano plurianual

Apresentadas as definições metodológicas do plano, é oportuno, antes de encerrar essa 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:

FIGURA 5 - CAMADAS LÓGICAS X 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.

7. GOVERNANÇA DO PPA

7.1. PPA e Governança do Setor Público

A metodologia do PPA 2020-2023 prevê alinhamento com a lógica mais ampla da governança do setor público. De que forma o PPA será integrado aos centros decisórios do governo brasileiro?

Inicialmente, cumpre destacar que o planejamento do governo federal está organizado nos moldes de um sistema, que compreende não apenas o orçamento federal, mas também outros processos atinentes à gestão pública (como administração financeira, contabilidade pública e controle interno).

Funções do planejamento e orçamento federais

Dentro dessa lógica de organização sistêmica, nos termos do art. 2º da Lei nº 10.180, de 2001, são finalidades do sistema de planejamento e orçamento do governo federal:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Outro instrumento normativo importante para se compreender como está organizada a governança do setor público é o Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Princípios da governança pública (nos termos do Decreto nº 9.203, de 2017)

Art. 3º - São princípios da governança pública:

- I - capacidade de resposta;
- II - integridade;
- III - confiabilidade;
- IV - melhoria regulatória;
- V - prestação de contas e responsabilidade; e
- VI - transparência.

Cabe destacar, ainda, que o Decreto de Governança contém diretrizes para nortear a atuação do gestor público.

É oportuno mencionar o alinhamento entre os pilares metodológicos do PPA e algumas dessas diretrizes:

Diretrizes da governança pública (nos termos do Decreto nº 9.203, de 2017)

Art. 4º - São diretrizes da governança pública:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.

Desta forma, o PPA 2020-2023 tem como referência às atribuições do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SPOF, os princípios e as diretrizes de Governança Pública estabelecidos no Decreto nº 9.203/2017. Ressalta-se também a busca de maior transparência na apresentação das informações sobre subsídios, regionalização e investimentos plurianuais.

Para se avançar no objetivo de tornar o Plano Plurianual um instrumento alinhado com as melhores práticas de governança pública, é fundamental que algumas práticas de sejam implementadas, tais como:

- fortalecimento de mecanismos de liderança, estratégia e controle no âmbito do Comitê Interministerial de Governança (CIG), bem como dos Comitês Internos de Governanças (CIGzinhos), em especial na atuação do monitoramento do PPA com foco acoplamento entre o PPA e o planejamento estratégico dos setoriais;
- implementação de instrumentos de contratualização de desempenho com foco em resultados pode ser potencializado pela adoção de mecanismos de recompensa, qual seja referente a concessão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou aplicação de gastos/investimentos ou prêmios de produtividade considerando as economias geradas;

- e promoção da participação social com foco na estimular o controle social, gerando accountability, melhorando a comunicação com a sociedade e potencializando a transparência orçamentária.

Adesão às práticas de governança do governo federal (I): papel do CIG. O governo federal brasileiro está implementando sistema moderno e transparente de governança pública, cujos pilares são liderança, estratégia e controle. Para que o PPA se configure como instrumento efetivo de gestão, é fundamental que os esforços de planejamento governamental estejam alinhados e integrados com as práticas de governança. Nesse sentido, o Comitê Interministerial de Governança (CIG) é ator chave no processo de construção da metodologia do novo PPA.

Inserção do PPA nos centros decisórios do governo

A sintonia entre o PPA e as diretrizes de governança pública poderá contribuir para: a) submeter as principais decisões de planejamento à validação do alto escalão de governo; b) tornar o PPA instrumento estratégico, tornando desnecessária criação de estruturas paralelas para acompanhar desempenho das políticas públicas; c) integrar PPA no ciclo orçamentário governamental, fortalecendo seu alinhamento com a gestão fiscal, orçamentária e financeira da administração federal.

Adesão às práticas de governança do governo federal (II): papel do CIG “zinhos” e a conexão com o Planejamento Estratégico Ministerial. A busca pelo desempenho nas organizações federais, dentro do novo arcabouço de governança do setor público, pressupõe a interação constante e qualificada entre o núcleo de governo (representado pelo CIG) e as unidades estratégicas dos ministérios (constituídos pelos Comitês Internos de Governança, apelidados de CIG “zinhos”).

Comitês Internos de Governança (CIG “zinhos”)

O papel dos Comitês Internos de Governança (CIG “zinhos”) é importante, pois eles representam canal de comunicação estratégica entre o CIG (a quem cabe expedir orientações centrais de governo) e os órgãos (a quem compete formular e implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade). Para zelar pela integridade dessa interlocução, no âmbito do PPA, a Casa Civil da Presidência da República (com apoio da SECAP/ME) exercerá a função de garantir que as instruções e estímulos emanados do centro de governo sejam internalizados nas práticas e decisões ministeriais.

Desta forma, a conexão entre os elementos do Plano Governamental (PPA) e Ministerial (Planejamentos Estratégicos) é uma condição indispensável para se efetivar o monitoramento proposto.

O Planejamento Governamental inicia-se em um dos cinco eixos, que se liga a uma diretriz e a um tema. Esses classificadores da dimensão estratégica junto ao cadastro de programa permitem “atipicidade” (tema, dimensão e eixo são classificados independentemente quanto ao tipo do problema a ser tratado no programa). Desta forma, a relação Eixo, Diretriz e Tema é definida a partir do Programa vinculado a eles.

O Programa do PPA tem por objetivo a solução ou minimização de um problema ou aproveitamento de uma oportunidade, sendo o nível do seu alcance mensurado por um indicador que terá uma meta. O Programa é um agregador de ações que deverão ser construídas de forma a atacar as causas críticas do problema a ser solucionado.

No âmbito do Planejamento Ministerial serão construídos objetivos e projetos que produzirão resultados intermediários (que deverão estar associados às suas respectivas metas intermediárias), que em seu conjunto contribuam para o alcance do objetivo e meta do Programa do PPA cujo órgão é responsável.

Sobre a ótica da causalidade e observando as camadas propostas pelo modelo lógico, deve-se inferir que – a partir da acoplagem entre os planejamentos governamental e o ministerial – há uma relação de entregas desde a dimensão operacional até a estratégica. Pode-se verificar que as entregas do planejamento estratégico são produtos e resultados sob o encargo do respectivo Ministro de Estado. Enquanto que o Plano Plurianual promove entregas com impacto direto para sociedade, orientado a partir de um plano de governo sob a responsabilidade do Presidente da República. Nesse sentido, é fundamental que as tais entregas sejam monitoradas e avaliadas por meio de indicadores, seguindo as particularidades metodológicas específicas para cada instrumento utilizado.

Desta forma, a governança do PPA visa promover a integração entre a gestão dos Ministérios com os objetivos e metas governamentais declarados no Plano Plurianual. Essa integração origina-se na construção de um Programa sob a ótica do modelo lógico, o que resultará em uma relação de entregas desde a dimensão operacional até a estratégica.

No Plano Plurianual, sob a responsabilidade do Presidente da República, estão as entregas com impacto direto para sociedade. No planejamento estratégico, sob responsabilidade do Ministro de Estado, estão os produtos e resultados intermediários (parciais), além da gestão organizacional. Independentemente do tipo de entrega, é fundamental que as mesmas sejam monitoradas e avaliadas por meio de indicadores, seguindo as particularidades metodológicas específicas para cada instrumento utilizado.

7.2. Governança do PPA: processos de monitoramento

Como se afirmou anteriormente, para a versão 2020-2023, a proposta é construir, no âmbito do processo de gestão do PPA, mecanismos para o monitoramento sistemático dos temas e programas de governo.⁴ O PPA deve servir como instrumento para formular, implementar, acompanhar e revisar políticas públicas, tornando desnecessária a criação de estruturas paralelas para monitorar, por exemplo, políticas consideradas prioritárias pelo governo, como ocorreu em experiências anteriores do PPA (Neto e Cardoso Júnior, 2018).

Uso do painel de indicadores para apoiar diálogo sobre alcance de metas

Possibilidade interessante seria a utilização de painel de indicadores (dashboard) para aferir o desempenho dos programas do PPA. Estados da Federação, como Pernambuco, implantaram sistemática de reuniões periódicas nas quais o chefe do Poder Executivo (Governador) verifica o cumprimento de metas pactuadas com suas equipes (Secretários Estaduais), que têm a oportunidade de apresentar o andamento das políticas sob sua responsabilidade (Alessandro, Lafuente e Shostak, 2014).

Uma das novidades do PPA 2020-2023 reside na **busca do alinhamento entre o PPA e o planejamento estratégico dos órgãos setoriais**. O apoio da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (SEGES/ME), com relação a instrumentos de apoio voltados ao planejamento estratégico, é valioso para incentivar e estabelecer um alinhamento entre os processos internos dos órgãos e entidades da administração federal com bens e serviços a serem entregues à sociedade.

Potencial da valorização do planejamento estratégico

A disseminação de cultura e prática de planejamento estratégico setorial poderá: a) melhorar desenho dos programas e ações; b) conferir maior clareza aos objetivos a serem perseguidos pelos órgãos; c) aperfeiçoar a capacidade de gestão e a tomada de decisão.

A ideia central é que os órgãos e entidades da administração federal construam (ou revisem) seu planejamento estratégico, de forma a compatibilizá-lo com os programas definidos no PPA. Por meio do planejamento estratégico de cada ministério, será possível estabelecer vínculos entre os objetivos estratégicos das organizações e os programas do PPA, fortalecendo a integração entre a estratégia ministerial e a estratégia global do governo federal. A ideia é que o PPA atue como mecanismo facilitador das decisões estratégicas ministeriais.

Portanto, a implementação da gestão estratégica nos ministérios é fundamental para viabilizar o monitoramento do PPA, uma vez que, este deve ser realizado por meio da acoplagem entre os objetivos dos planejamentos estratégicos ministeriais e os programas do PPA.

Em síntese, o desenho metodológico do PPA 2020-2023, ao fortalecer o encadeamento entre planejamento, avaliação e monitoramento, contribuirá para ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e, dessa forma, melhorará o desempenho da atuação governamental.

O PPA 2020 – 2023 dará especial atenção a articulação dos diferentes componentes entendidos como fundamentais para a adequada gestão estratégica do Estado Brasileiro. A institucionalização da camada do Planejamento Estratégico, cuja articulação com o PPA já foi referida, também concentrará esforços em garantir coerência dos planos com o processo orçamentário. Considerando que as reprogramações orçamentárias são possíveis a cada dois meses, esta coerência é fundamental. Ao explicitar a relação entre objetivos, recursos e resultados espera-se contribuir efetivamente para que as decisões nestas áreas sejam coordenadas, dando melhores condições para que os Ministérios possam tomar decisões com base nos direcionadores estratégicos do país.

⁴ O detalhamento do modelo de gestão (monitoramento, avaliação e revisão) do PPA 2020-2023 ocorrerá posteriormente no Decreto que regulamentará sua Lei.

7.3. 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 da gestão pública, em geral, e do planejamento governamental, em particular. Nesse sentido, apresentação de informações ao público é essencial para divulgar as principais políticas públicas que estão sendo implementadas pela administração federal.

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 esse respeito, vale a pena conhecer um pouco de suas atribuições institucionais.

Competências da Secretaria de Governo (Medida Provisória nº 870, de 2019)

Art. 5º À Secretaria de Governo da Presidência da República compete:

I - assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente:

a) 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;

IV - formular e implementar a política de comunicação e de divulgação social do Governo federal;

VI - coordenar a comunicação interministerial e as ações de informação e de difusão das políticas de governo;

O processo de elaboração do PPA 2020-2023 contará com uma consulta pública a sociedade na qual a população poderá indicar quais deveriam ser os Programas prioritários no Plano. O resultado da consulta será utilizado de forma a orientar os Ministérios na elaboração dos Programas e, principalmente, no processo de monitoramento e avaliação do PPA.

7.4. Contratualização de desempenho

Para a construção de um modelo de governança integrado, no qual o planejamento exerce papel relevante, é desejável que seja construído sistema de incentivos capaz de estimular os órgãos da administração federal a alcançar o máximo retorno social e econômico decorrente de suas políticas públicas. Uma das estratégias para fomentar a eficiência setorial é estabelecer mecanismos de contratualização de desempenho.

Contratualização de desempenho (I). Importante instrumento de contratualização de desempenho, que pode ser considerado na busca por melhor de desempenho das políticas públicas, é o contrato de desempenho. Ainda que arranjos específicos dependam de interlocução futura entre atores relevantes (como SE-CAP, SEGES, SOF, STN e os órgãos setoriais), o foco em resultados pode ser potencializado pela adoção de mecanismos de recompensa (positivos ou negativos).

Arcabouço jurídico da contratualização

A possibilidade jurídica do contrato de desempenho possui status constitucional e foi estabelecida pelo § 8º do art. 37: “A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.”

Contratualização de desempenho (II). Além do contrato de desempenho, é possível vislumbrar mecanismos adicionais de contratualização de resultados entre o núcleo de governo e os órgãos e entidades da administração federal. Sublinhe-se que não é objetivo imediato do PPA 2020-2023, mas edições subsequentes poderão pensar em critérios e procedimentos destinados a operacionalizar a recompensa para órgãos ou unidades orçamentárias que demonstrem gestão eficiente e efetiva de recursos. Eventuais premiações podem ter caráter individual ou institucional.

Recursos provenientes da economia com despesas correntes

Veja-se o que dispõe o § 7º do art. 39 da CF/88: “Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade”. Esse dispositivo, incluído pela EC 19/98, até o presente momento ainda não foi regulamentado.

A gestão estratégica e o foco em resultados podem ser fortalecidos pela construção de ferramentas que confirmam maior transparência à atuação do Estado. O PPA, como instrumento de declaração de desempenho da gestão governamental, exerce papel primordial na promoção da transparência dos gastos públicos.

8. GUIA PRÁTICO PARA ELABORAÇÃO DO PPA 2020-2023

Neste Item 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).

8.1. 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.

8.1.1. 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 um ou mais subtítulos de projetos selecionados, que impactam a programação em mais de um exercício financeiro. Desta forma, enquadram-se como investimento plurianual o(s) subtítulo(s) –localizador(es) da ação orçamentária – referente a projeto(s) – tipo de ação orçamentária – do mesmo programa finalístico de um Órgão Setorial (no caso de mais de um Órgão Setorial, informar a Sepla/Secap/ME), que tenha execução orçamentária prevista para mais de um exercício financeiro, e que esteja relacionado a despesas de capital ou delas decorrentes (consideram-se apenas os grupos de natureza de despesas 3 e 4 quando se tratar de investimento plurianual nas esferas Fiscal e da Seguridade Social). A Lei do PPA definirá critérios de priorização dos investimentos plurianuais, e os investimentos que atenderem os critérios estipulados constaram em anexo da Lei do PPA 2020-2023.

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 propõe 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.

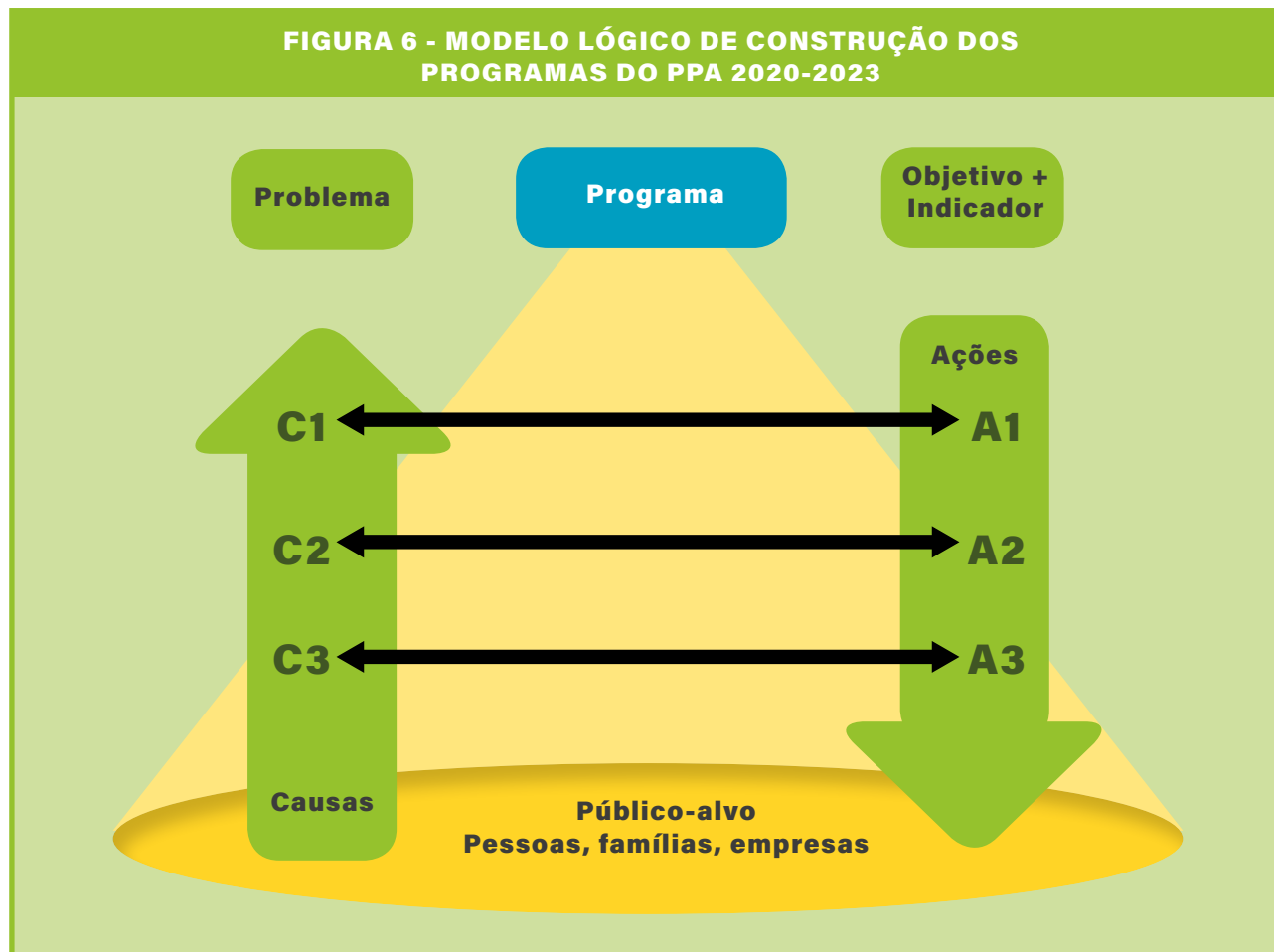
XI. Ações orçamentárias – são operações nas quais resultam bens e serviços que contribuem para atender o objetivo de um programa e são financiadas por recursos que integram a Lei Orçamentária Anual. As ações orçamentárias constaram apenas nas Leis Orçamentárias Anuais.

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.

8.2. 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 6.



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 tem 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/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 questões⁵ 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 diagnóstico do problema;
- Identificar e descrever o Objetivo relacionado ao Programa que está sendo trabalhado, considerando no mínimo as questões⁶ 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.

8.2.1 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 aproximadamente 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. Nestas oficinas também serão debatidas as ações que atuaram 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.

8.2.2 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 se 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.

⁵ O rol completo de perguntas orientadoras encontra-se disponível no item 1 do anexo V do MTPPA.

⁶ O rol completo de perguntas orientadoras encontra-se disponível no item 2 do anexo V do MTPPA.

8.2.3 Inserção dos Programas e seus atributos no SIOF

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

8.2.4 Controle de qualidade fase qualitativa

Após o fechamento do SIOF 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 SIOF, devendo enviar as alterações a Sepla, que ficará responsável por ajustar a programação no sistema.

8.2.5 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 SIOF, 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.

8.2.6 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 SIOF, 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.

REFERÊNCIAS

- 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.
- Cassiolato, M. E Guerese, 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) CMAP 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.

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 - EXEMPLOS DE INCONSISTÊNCIAS ENCONTRADAS NAS CATEGORIAS DO PPA 2016-2019

	INICIATIVA	META	INDICADOR
DO TIPO IMPACTO: (Efeitos relacionados ao fim último esperado com a entrega dos bens e serviços)	-	Reduzir em 15% o número de homicídios	Taxa de mortalidade infantil
DO TIPO RESULTADO: (Mudanças na realidade observadas em benefício do público-alvo)	Redução da morbidade/mortalidade materna de mulheres negras.	Promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95%	Déficit habitacional absoluto em áreas rurais
DO TIPO PRODUTO: (Entregas imediatas resultantes da atuação governamental)	Construção de parques tecnológicos, pesquisa de inovação rural, científica e tecnológica no agronegócio	Construir ou pavimentar 1133,0 km de rodovias	Número de vagas de graduação em medicina autorizadas
DO TIPO PROCESSO: (Execução ou forma em que o trabalho é realizado para produzir bens e serviços)	Realização de pesquisa de desempenho operacional nos aeroportos brasileiros com movimento acima de 1 milhão de passageiros/ano	Reduzir em 4% o índice de perdas técnicas e comerciais de distribuição	Taxa de variação do número de demandas recebidas pela Ouvidoria da Mulher
DO TIPO INSUMO: (Recursos alocados para a execução das ações de governo)	Financiamento, via BNDES, de R\$ 200 milhões em projetos de desenvolvimento tecnológico, inovação e comercialização de bens de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) com tecnologia nacional	Alcançar 20.335 médicos brasileiros e estrangeiros atuando em regiões prioritárias para o SUS	Percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB

Fonte: elaboração SEPLA/SECAP/ME (reprodução de Quadro produzido originalmente pela SEPLAN/MP)

ANEXO III - 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 IV - 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 V - 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 descontinuadas, 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?

ANEXO VI - PROPOSTA INICIAL DE PROGRAMAS

	Programa	Ministério Coordenador
1	Crescimento pelo Turismo	MTur
2	Brasil Descentralizado	CC/PR
3	Defesa Jurídica da União	CGU
4	Transparência e Combate à Corrupção	
5	Governança Fundiária	MAPA
6	Promoção da Agropecuária para o Crescimento Econômico	
7	Nova Agricultura Familiar	
8	Pesca e Aquicultura	
9	Inclusão Social e Produtiva de Pessoas de Baixa Renda	MCidadania
10	Cultura	
11	Proteção Social Básica e Especial	
12	Transferência de Renda	
13	Esporte	
14	Segurança Alimentar e Nutricional	
15	Prevenção de Uso de Drogas, Cuidado e Reinserção Social de Usuários	
16	Ciência Tecnologia e Inovação	MCTIC
17	Comunicações para o Crescimento do Conhecimento	
18	Política Espacial	
19	Política Nuclear	
20	Defesa	MD
21	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	
22	Recursos Hídricos	MDR
23	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	
24	Gestão de Riscos e Desastres	
25	Habituação	
26	Saneamento	
27	Mobilidade Urbana	
28	Nova Previdência	ME
29	Política Econômica e Garantia da Estabilidade Financeira Nacional	
30	Parceria para o Investimento	
31	Abertura e Ampliação do Comércio Exterior	
32	Melhoria do Ambiente de Negócios	
33	Educação Básica	MEC
34	Educação Profissional e Tecnológica	
35	Educação Superior	
36	Transporte Terrestre	MInfraestrutura
37	Aviação Civil	
38	Transporte Aquaviário	
39	Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado	MJ
40	Justiça	
41	Mudança do Clima	MMA
42	Uso Sustentável e Eficiente da Biodiversidade	
43	Cidades Limpas	
44	Petróleo e Gás	MME
45	Energia Elétrica	
46	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	
47	Fortalecimento dos Direitos, com Respeito a valorização das Diversidades	MMulher, Família e DH
48	Promoção e Proteção dos Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais	
49	Política Externa	MRE
50	Atenção Básica à Saúde	MS
51	Fortalecimento do SUS	
52	Desenvolvimento Tecnológico e Produtivo em Saúde	
53	Vigilância e Promoção da Saúde	

Plano Pluri Anual

2020-2023

SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,
ENERGIA E LOTERIA

SECRETARIA ESPECIAL DE
FAZENDA

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL