

2024

# Relatório da Pesquisa

realizada com a **rede de planejamento** e os **participantes das oficinas** de elaboração do PPA sobre o processo e as **melhorias necessárias**

2024

# Relatório da Pesquisa

realizada com a **rede de planejamento** e os  
**participantes das oficinas** de elaboração do PPA  
sobre o processo e as **melhorias necessárias**

## Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

### Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

### Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

### Secretária Nacional de Planejamento

Leany Barreiro de Sousa Lemos

### Secretário de Orçamento Federal

Paulo Roberto Simão Bijos

### Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Renata Vargas Amaral

### Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

### Secretário de Articulação Institucional

José Antônio Silva Parente

### Responsável Técnico

Daiane Boelhouver Menezes Seplan/MPO

### Arte (Secretaria Executiva – MPO)

**Projeto gráfico e arte:** Viviane Barros

**Assistente de arte:** Rayane Amorim

**Capa:** Adobe Stock - Inteligência Artificial

### Informações

**E-mail:** [seplan@planejamento.gov.br](mailto:seplan@planejamento.gov.br)

Última alteração: 11 de março de 2024.

\*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento

[gov.br/planejamento](http://gov.br/planejamento)



[@MinPlanejamento](https://twitter.com/MinPlanejamento)



[@planejamentoeorcamento](https://www.instagram.com/planejamentoeorcamento)

# Sumário

---

<b>1 Introdução.....</b>	<b>5</b>
<b>2 Preparação.....</b>	<b>8</b>
2.1 Perguntas fechadas.....	9
2.2 Perguntas abertas.....	10
<b>3 Oficinas de Construção dos Programas.....</b>	<b>12</b>
3.1 Perguntas fechadas.....	13
3.2 Perguntas abertas.....	14
<b>4 Novidades do Plano.....</b>	<b>17</b>
4.1 Perguntas fechadas.....	18
4.2 Pergunta aberta.....	19
<b>5 Qualidade e Utilidade do Plano.....</b>	<b>21</b>
5.1 Perguntas fechadas.....	21
<b>6 Revisão e Monitoramento.....</b>	<b>22</b>
6.1 Perguntas fechadas.....	22
6.2 Pergunta aberta.....	23
<b>7 Comentários Gerais.....</b>	<b>25</b>
<b>Referências.....</b>	<b>27</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>28</b>

# 1 Introdução

---

Após finalizada a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, foi enviada uma pesquisa sobre esse processo, em outubro de 2023, à toda a rede de planejamento e aos participantes das oficinas de elaboração do PPA, isto é, sobre a preparação realizada para o PPA; as oficinas de construção dos programas; as novidades do plano; sua qualidade e sua utilidade; e revisão e monitoramento. A rede de planejamento é composta pelo órgão central de planejamento, pelos órgãos setoriais de planejamento nos ministérios, pelos órgãos vinculados ao MPO, (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e ao MGI (Escola Nacional de Administração Pública - Enap) e pelas unidades de planejamento das entidades vinculadas aos ministérios.

O objetivo foi coletar opiniões dos participantes para aperfeiçoar as próximas edições desse processo. A pesquisa com 49 questões – 42 fechadas<sup>1</sup> e sete abertas –, três de identificação não nominal para fins de aferição de diversidade de participação entre órgãos e áreas de atuação (ver o questionário completo no Anexo I),

Excluídos os casos que somente continham ID e semente gerados pelo sistema e eram claramente teste, aqueles com identificação, mas sem resposta alguma ou aqueles com todas as respostas do tipo “não se aplica”, dos 235 registros restaram 147 respondentes com respostas válidas de 33 órgãos diferentes<sup>2</sup>.

Os ministérios com maior participação foram Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) – todos com mais de cinco respondentes, conforme Tabela 1.

O predomínio foi de setoriais de planejamento (74), mas também houve participação de 35 pessoas das áreas finalísticas e 14 pessoas das secretarias executivas dos ministérios. A maioria dos respondentes é composta de coordenadores (22) e de coordenadores-geral (21).

Em relação à experiência anterior, 60% responderam ter participado da elaboração de algum PPA anteriormente.

---

1 Respondidas com: Discordo integralmente; Discordo parcialmente; Indiferente; Concordo parcialmente; Concordo integralmente; Não se aplica.

2 Presidência da República aparece como órgão assim como Secretaria de Comunicação Social e Gabinete de Segurança Institucional.

**Tabela 1.** Respondentes por ministério

<b>Ministério</b>	<b>N. de respondentes</b>
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	18
Outros	18
Ministério do Planejamento e Orçamento	14
Ministério da Saúde	9
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	8
Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos	7
Ministério dos Povos Indígenas	7
Ministério da Educação	6
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	6
Ministério da Agricultura e Pecuária	5
Advocacia-Geral da União	4
Ministério da Defesa	4
Ministério da Igualdade Racial	4
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	4
Controladoria-Geral da União	3
Ministério da Previdência Social	3
Ministério das Cidades	3
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	3
Presidência da República	3
Banco Central do Brasil	2
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2
Ministério das Mulheres	2
Ministério do Trabalho e Emprego	2
Gabinete de Segurança Institucional - PR	1
Ministério da Cultura	1
Ministério da Fazenda	1
Ministério de Minas e Energia	1
Ministério de Portos e Aeroportos	1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1
Ministério do Turismo	1
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	1
Ministério dos Transportes	1
Secretaria de Comunicação Social - PR	1
<b>Total</b>	<b>147</b>

Nota: A categoria “outros” engloba, principalmente, as superintendências regionais (Sudam, Sudene, Sudeco) e bancos públicos (Banco da Amazônia - BASA e Banco do Brasil - BB)

A variação de respostas “**não se aplica**” encontra-se no quadro abaixo<sup>3</sup>.

**Quadro 1.** Variação das respostas “**não se aplica**” nos tópicos da pesquisa

	Varição de respostas não se aplica (NA)	Varição percentual de NA
<b>Preparação</b>	12 a 31	8% a 21%
<b>Oficinas</b>	7 a 31	5% a 23%
<b>Novidades</b>	3 a 19	2% a 15%
<b>Qualidade e utilidade</b>	4 a 12	3% a 10%
<b>Revisão e monitoramento</b>	1 a 6	1% a 5%

Excluídas as respostas “**não se aplica**” e aquelas deixadas **em branco**, a seção do questionário sobre **preparação** contou com um número de respostas que variou de 119 a 135; a seção sobre **oficinas**, de 105 a 129; a seção sobre **novidades**, de 115 a 128; a sobre **qualidade e utilidade**, de 113 a 121; e a sobre **revisão e monitoramento**, de 117 a 122. Isto é, as respostas “**não se aplica**” alcançaram no máximo cerca de 20% da amostra, e a exclusão das não respostas e das respostas sem informação fez com que houvesse, no mínimo, 105 respostas para cada pergunta<sup>4</sup>.

Nas seções que se seguem são apresentados os resultados das perguntas fechadas em gráficos com uma sistematização (resumo) das perguntas abertas. As perguntas exatas realizadas, o que auxilia na compreensão dos gráficos, são apresentadas nas notas de rodapé em todas as seções que se seguem.

3 Na seção de preparação, por exemplo, as NAs são menores no que diz respeito ao Manual e ao Guia disponibilizados para esclarecimentos sobre a metodologia do PPA, e maiores quanto à utilidade do canvas como instrumento preparatório e o prazo para seu preenchimento, aos esclarecimentos prestados pelos pontos focais e às reuniões preparatórias realizadas com a Seplan. A sua concentração maior está entre aqueles respondentes de outros órgãos (como Sudene, Sudeco, Sudam, Banco Amazônia, Serviço Geológico do Brasil e Comissão Nacional de Energia Nuclear), áreas finalísticas e secretarias executivas, não comumente envolvidos em algumas etapas.

4 As três perguntas com menos de 110 respostas dizem respeito à validação direta do Secretário-Executivo ou Ministro de indicadores dos programas e programas e objetivos ou à participação do IPEA e IBGE. Em relação aos dois primeiros casos, participantes das áreas finalísticas, por exemplo, podem não ter essa informação. No mesmo sentido, a participação do IPEA e do IBGE ocorreu predominantemente nas oficinas selecionadas pela Seplan, devido ao grande número de oficinas realizadas – 122 ao todo.



## 2 Preparação

---

O Manual Técnico do PPA (Brasil, 2023a), elaborado para disseminar a metodologia e sua aplicação, é um documento detalhado que trata de: i) aspectos conceituais do planejamento, destacando a importância do modelo lógico; ii) pilares do PPA, como aperfeiçoamento metodológico; fortalecimento da dimensão estratégica; integração dos objetivos e metas do PPA com recursos orçamentários e não-orçamentários; integração entre planejamento e avaliação; resgate da participação social; visão territorial; e foco em resultados; e iii) metodologia e estrutura do PPA, detalhando as dimensões do plano, definindo seus atributos e prevendo construção de agendas transversais no PPA.

Em fins de março, durante cinco manhãs, houve sessões de webinars<sup>5</sup> (aulas). Além da capacitação, o curso visou mobilizar e sensibilizar os atores envolvidos, informando sobre metodologia e processos de elaboração do PPA, com os seguintes conteúdos:

- Aula 1: Introdução: o que é o Plano Plurianual, marcos constitucionais e legais, e sua importância como plano central de Governo;
- Aula 2: Estrutura do PPA 2024-2027 e seus atributos;
- Aula 3: Processo de Elaboração do PPA 2024-2027;
- Aula 4: Metodologia da Elaboração de Programas;
- Aula 5: Indicadores e Metas do PPA. Orientações práticas.

As cinco aulas somadas tiveram aproximadamente 27 mil visualizações até novembro de 2023. Segundo a Enap, foram cerca de mil alunos capacitados por dia nessa primeira semana. O elevado número de alunos se deveu, em boa medida, à presença de servidores de estados e municípios, devido à divulgação realizada pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (Conseplan).

Para trazer o conteúdo do Manual de forma mais objetiva e facilitada, foi construído também o Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027 (Brasil, 2023b), mais direto e focado na elaboração de programas. Ele foi divulgado previamente ao 2º Ciclo de Oficinas, momento no qual os programas foram detalhados em objetivos específicos e entregas.

O Guia apresenta a Dimensão Estratégica do Plano, destacando a importância da integração entre as dimensões estratégica e tática. Na sequência, aborda os atributos da dimensão tática do PPA, apresentando os conceitos definidos no MTPPA e trazendo exemplos para auxiliar na construção dos programas.

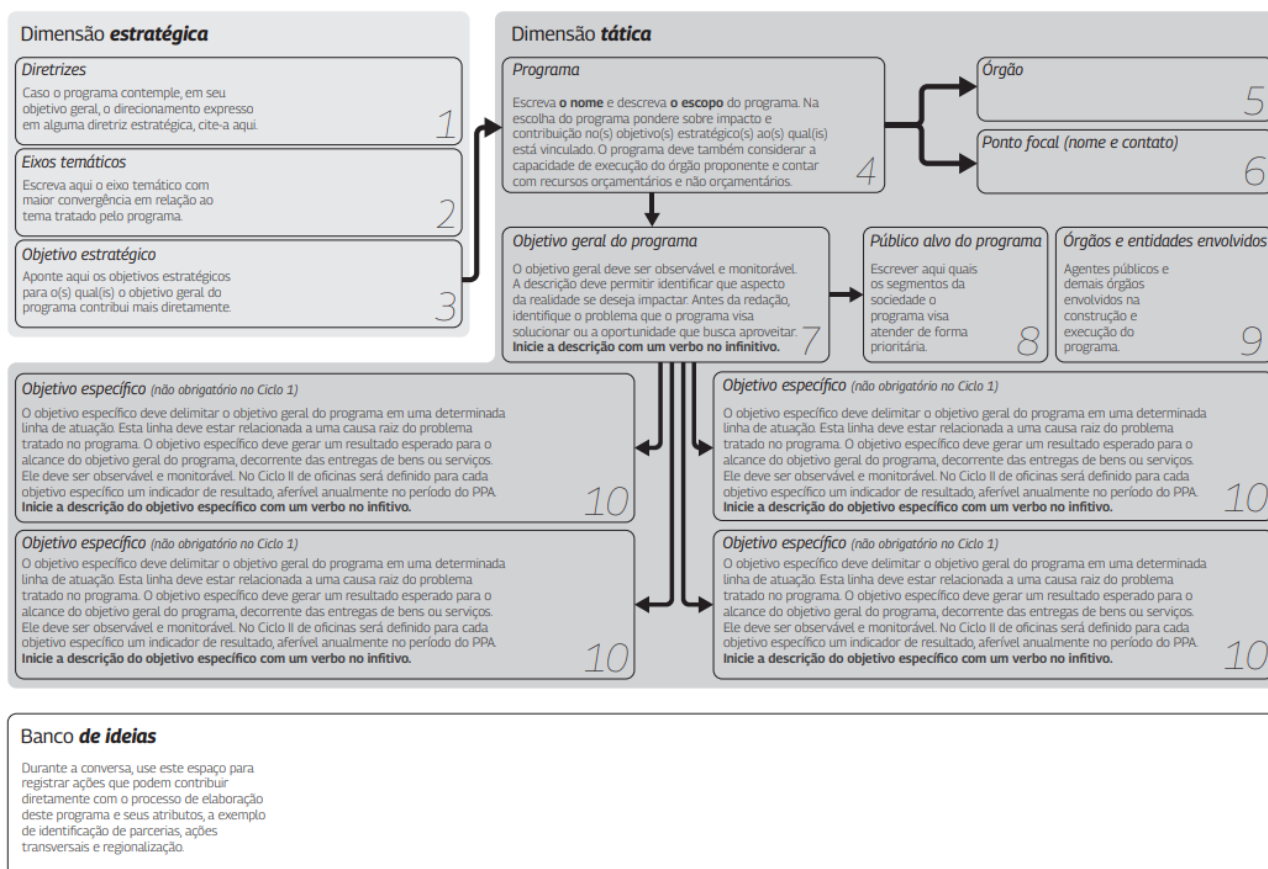
Além do manual, dos webinars e do guia, a Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) realizou reuniões preparatórias com os órgãos, que podiam consultar seus respectivos pontos focais para esclarecer dúvidas. Foi solicitado aos órgãos o preenchimento de um canvas (Figura 1) para ser o ponto de partida das discussões das oficinas.

---

<sup>5</sup> Disponíveis em: <https://suap.enap.gov.br/vitrine/curso/2152/>. Acesso em 14 dez 2023.



Figura 1. Canvas referente às propostas de programas levados para a discussão nas oficinas (Seplan/ Enap).



Todos esses aspectos foram abordados na seção “Preparação” da pesquisa e são descritos abaixo.

## 2.1 Perguntas fechadas

Conforme o Gráfico 1, o manual<sup>6</sup>, o guia<sup>7</sup> e os webinários<sup>8</sup> como instrumentos que facilitaram a compreensão da metodologia do PPA 2024-2027 tiveram mais de 90% de concordância (parcial ou integral). Os pontos focais<sup>9</sup> e as reuniões preparatórias<sup>10</sup> quase 90%. Trata-se de números surpreendentes dada a pequena equipe com a qual contava a Seplan para atender todos os ministérios da Esplanada.

6 O Manual do PPA 2024-2027 é claro sobre a metodologia e estrutura do PPA 2024-2027, sendo instrumento adequado para esclarecer dúvidas sobre a referida metodologia.

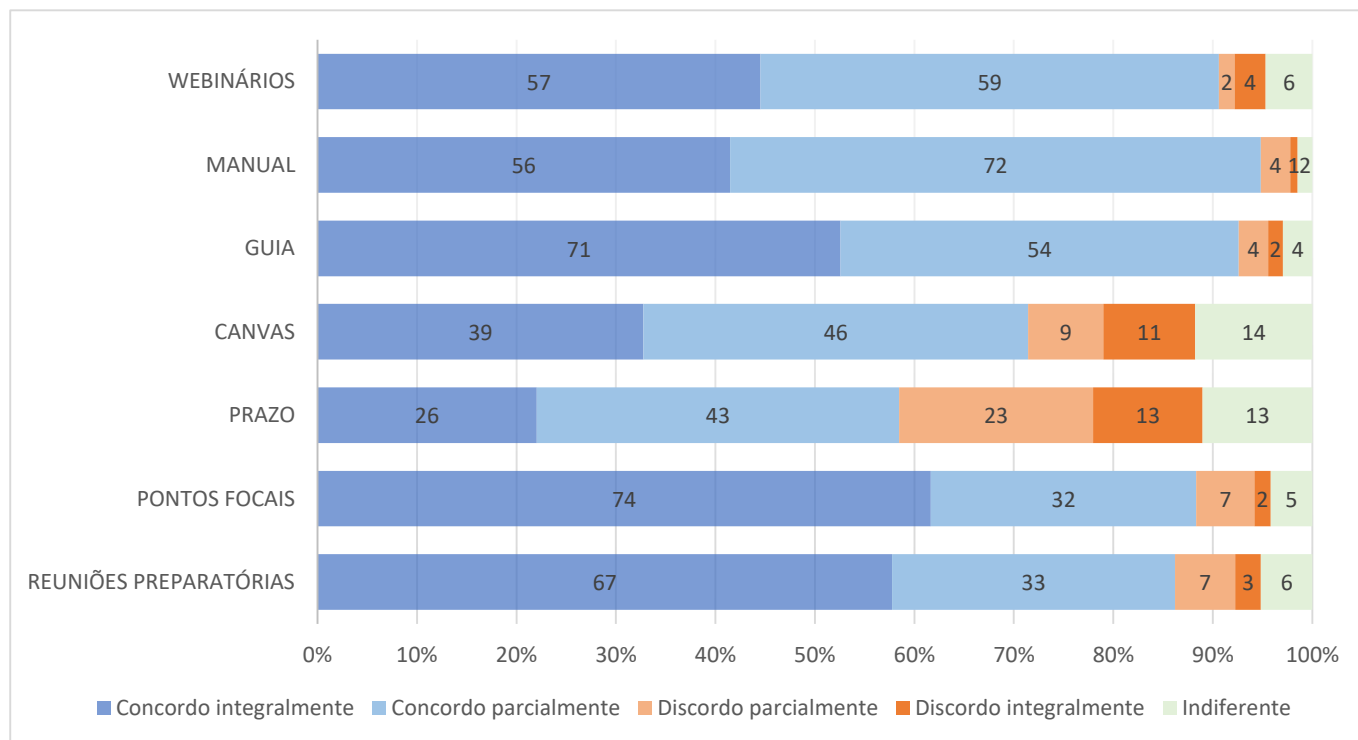
7 O Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027 facilitou a compreensão da metodologia do plano.

8 A série de webinários “Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027”, realizada de 20 a 24 de março de 2023, permitiu adequada compreensão sobre a metodologia do plano.

9 Os pontos focais na Seplan prestaram os devidos esclarecimentos e deram o devido suporte na fase anterior ao início das oficinas.

10 As reuniões realizadas com a equipe da Seplan na fase preparatória foram importantes na etapa preliminar às oficinas e auxiliaram os órgãos a chegarem mais preparados na etapa de construção dos programas.

**Gráfico 1.** Concordância sobre os instrumentos e atendimentos utilizados para facilitar a compreensão da metodologia do PPA 2024-2027



O canvas<sup>11</sup> e o prazo<sup>12</sup> dado para o seu preenchimento foram os itens cujas avaliações foram menos positivas, porém, ainda sim tiveram 80% de endosso. O prazo para a elaboração do PPA é sempre uma questão difícil de administrar, pois são exatos oito meses previstos pela Constituição, no começo dos governos, período no qual as equipes estão sendo montadas, e muitas validações são necessárias ao longo do caminho. Em 2023 em especial, tendo havido alterações muito significativas de um governo para o outro, com criação e recriação de ministérios, inclusive do MPO, os primeiros meses padeceram ainda mais dessas questões. Em 13 de abril foi realizada a primeira oficina do PPA, quando órgãos setoriais de planejamento nos ministérios deveriam apresentar o canvas para discussão.

## 2.2 Perguntas abertas

Apresenta-se uma síntese das 80 respostas das questões abertas dessa seção: 57 respondentes tinham participado de PPAs anteriores; 34 são setoriais de planejamento; 13 são de áreas finalísticas; cinco de secretarias executivas; quatro da própria Seplan. Os

11 O Canvas fornecido previamente ao primeiro ciclo de oficinas (construção dos programas e de seus objetivos-gerais) foi um instrumento útil para preparação interna do órgão.

12 O prazo para a preparação do Canvas foi adequado.

ministérios que tiveram mais respondentes foram: MCTI (14), MPO (6), MGI (5), MEC (4), MPI (4), MAPA (3) e MS (3).

Os **pontos fortes destacados** estiveram concentrados nos tópicos a seguir:

- existência de etapa preliminar às oficinas;
- vasto material de apoio;
- flexibilização da metodologia de modo a possibilitar mais objetivos e maior transparência.

Entre os **pontos a melhorar** para os próximos processos, foram mencionados:

- convites com maior antecedência para preparação dos órgãos;
- ampliação de prazos (para organização – preenchimento do canvas);
- ausência de cronograma geral (necessário para prever as demandas, que eventualmente precisam passar pelas áreas finalísticas);
- preparação para a participação dos ministérios de maior atuação transversal e apoio na articulação interministerial (como letramento racial para os órgãos; pleito de ajustes de políticas fundado em dados)
- integração prévia das equipes, com participação das áreas finalísticas na preparação para as oficinas
- realização de escuta ativa das áreas finalísticas pelas áreas de planejamento;
- ausência de atores importantes na discussão;
- considerações do MPO enviadas previamente à oficina;
- participação dos analistas na definição da metodologia;
- utilização do marco lógico/ metodologia mais robusta para repensar os programas;
- preparação anterior às oficinas com discussão dos programas dentro da Seplan;
- metodologia preparada para aquelas políticas fundamentais que são coordenadas pelo governo federal, mas não são estritamente finalísticas;
- dificuldade de conciliação dos focos setoriais e em públicos em um mesmo atributo;
- fixação dos conceitos de transversalidade e multissetorialidade;
- excesso de materiais dificultam encontrar a informação;
- exemplos triviais;
- ausência de algumas informações para preencher o Siop no guia.

## 3 Oficinas de Construção dos Programas

---

O 1º Ciclo das oficinas de elaboração do PPA teve como objeto a definição dos programas e seus objetivos gerais. O somatório das pessoas presentes nas 34 oficinas alcançou 1.480, uma média de 43 representantes em cada evento.

A necessidade de se conhecer primeiramente quais programas constariam do PPA se deveu à: i) elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (2024), que precisava da vinculação das ações orçamentárias aos programas; ii) participação social, para qual era necessário apontar os programas que seriam priorizados pela sociedade civil; e iii) implementação da transversalidade no PPA, tornando as oficinas local de aproximação dos atores envolvidos com determinado tema.

Desde o 1º Ciclo, a Seplan enfatizou a importância da transversalidade no PPA, fomentando a presença de representantes de todos os órgãos que tivessem interface com o tema trabalhado em determinada oficina. A Seplan orientou que, durante e após as oficinas, os órgãos responsáveis por políticas transversais apontassem os ministérios setoriais, os objetivos específicos, as metas ou as entregas relativas às suas áreas de atuação. Além de favorecer a construção das Agendas Transversais, isso fez do PPA um fórum de coordenação de Governo, no qual representantes de diversos órgãos puderam expor seus diferentes pontos de vista sobre determinado tema.

Com um intervalo de aproximadamente um mês, a partir de 10 de maio, o 2º Ciclo visou o detalhamento dos programas em objetivos específicos e entregas, sendo que ambos deveriam ter indicadores. Compreendeu 41 oficinas de quatro horas e 47 oficinas de 8 horas, totalizando 2.566 presenças nessas 88 oficinas.

Os facilitadores da Enap exerceram a tarefa nada simples de entregar ao final de uma oficina com representantes de várias áreas de Governo, às vezes com visões conflitantes, programas detalhados em objetivos específicos, entregas e indicadores. Priorizou-se a definição de objetivos específicos e indicadores – atributos legais que deveriam constar do Projeto de Lei do PPA. As entregas poderiam ser estabelecidas ou ajustadas posteriormente, por serem atributos gerenciais.

Os resultados das oficinas devem ser inseridos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) – sistema gestor dos processos do PPA e do Orçamento de todos os órgãos federais, nos três poderes, possuindo mais de 3.000 usuários. O sistema, desenvolvido desde 2009 pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF) do MPO, utiliza tecnologias de software livre.

Embora o Siop seja desenvolvido e mantido pela SOF, a responsabilidade pela gestão dos módulos cabe às áreas de negócio que cuidam dos respectivos processos. No caso do módulo PPA, a gestão do sistema é feita pela Seplan, necessitando esforço compartilhado de ambas as secretarias para evolução e para manutenção do sistema. Em função de a base de dados do PPA no Siop precisar refletir a estrutura proposta para o plano, o sistema passa por constantes atualizações.

As metas dos indicadores de objetivos específicos e de entregas ficaram para momento posterior porque i) os ministérios ainda não dispunham de seus limites orçamentários; e ii) essa discussão poderia tomar boa parte do tempo das oficinas, que duraram de quatro horas a oito horas, de acordo com a percepção da complexidade e do grau de estruturação do programa.

Houve ainda um 3º Ciclo, de natureza distinta, com a participação das superintendências regionais de desenvolvimento, que objetivou efetivar a articulação entre o PPA e os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste, para cumprir o art. 165, §4º, da Constituição, que estabelece: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” Há uma pergunta sobre esse tema na seção seguinte (Novidades do Plano).

### 3.1 Perguntas fechadas

Mais de 80% dos respondentes acharam acertada a realização de dois ciclos de oficinas<sup>13</sup>, o seu formato presencial<sup>14</sup>, a participação de outros órgãos para a reflexão sobre as transversalidades das políticas<sup>15</sup>, os esclarecimentos prestados pela Seplan<sup>16</sup>, a condução dos facilitadores da Enap<sup>17</sup>, assim como as dinâmicas em grupo e discussões coletivas<sup>18</sup>.

Com cerca de 75% de aprovação, as reuniões bilaterais ou intersetoriais promovidas pela Seplan podem favorecer mais a integração com outras unidades do governo durante a elaboração dos programas<sup>19</sup> quando a secretaria contar com equipes completas e sem acúmulo de dois ou três ministérios acompanhados por um único analista (o número de programas por ministério varia de um a sete).

A carga horária<sup>20</sup>, por sua vez, foi adequada para 70% dos respondentes e pode ser repensada mais em acordo com os próprios órgãos nas próximas elaborações de PPA. Nos próximos PPAs, é necessário que o Siop se apresente como mais adequado para a elaboração do PPA<sup>21</sup> (aprovação de cerca de 70%), com aprimoramentos na ferramenta e na gestão dos processos, por meio de ampliação das ações de capacitação, antecipação da definição de estrutura metodológica do PPA e fortalecimento da equipe de tecnologia da informação que administra os sistemas.

13 A divisão das oficinas em dois ciclos, primeiro realizadas por ministério e depois por programa, foi importante para a definição dos programas, objetivos gerais, objetivos específicos e indicadores.

14 O formato das oficinas, presencial, realizadas na ENAP, foi adequado.

15 Foi importante a participação de outros órgãos de forma a ampliar as discussões e fomentar as transversalidades.

16 A equipe da Seplan prestou os esclarecimentos necessários e deu suporte metodológico adequado às discussões.

17 Os facilitadores da Enap conduziram as oficinas de forma satisfatória.

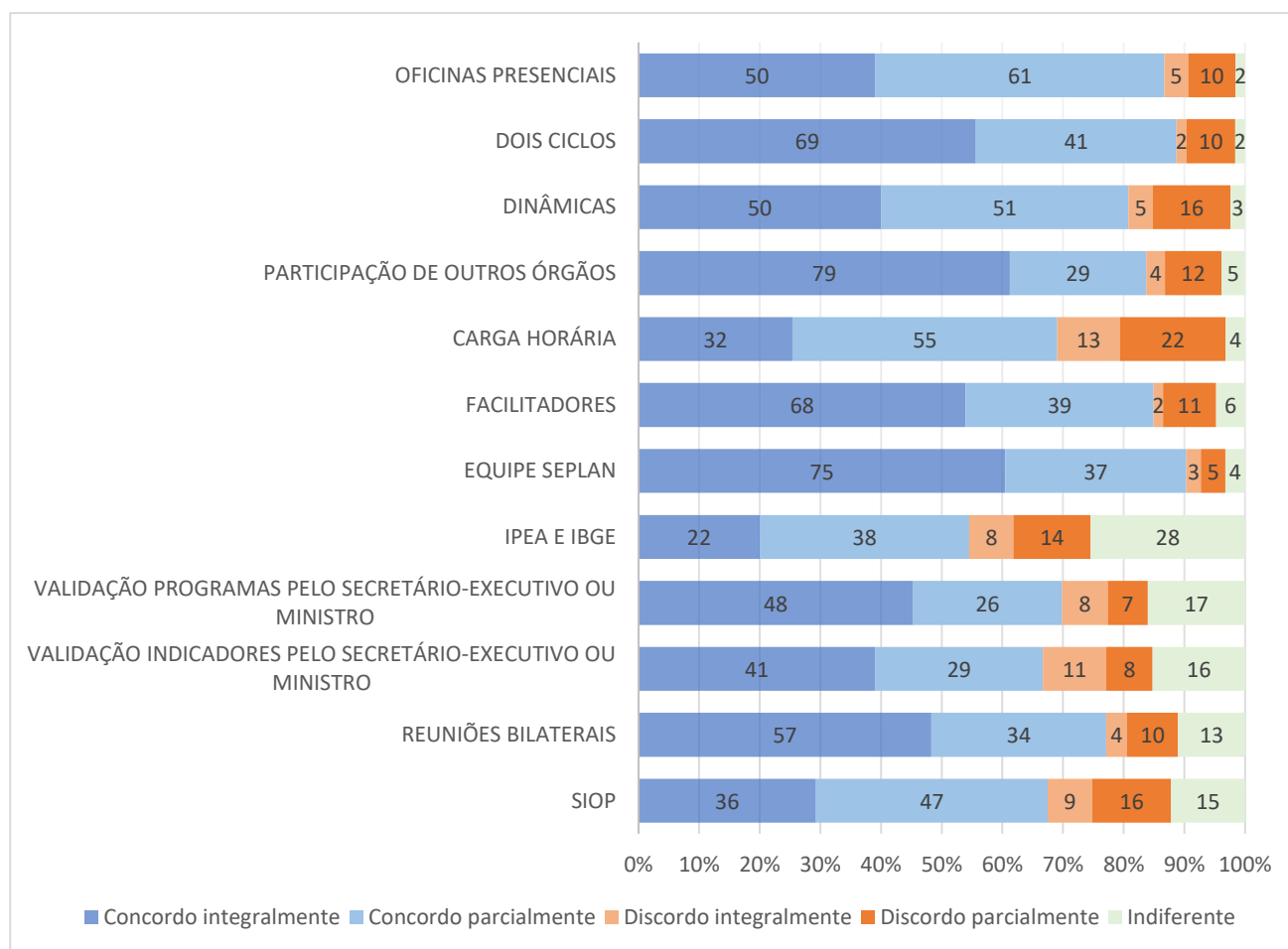
18 As dinâmicas em grupo e discussões coletivas auxiliaram para que, ao final da oficina, os resultados esperados fossem alcançados.

19 As reuniões bilaterais ou intersetoriais promovidas pela Seplan favoreceram a integração com outras unidades do governo durante a elaboração dos programas.

20 A carga horária das oficinas, considerando o número de pessoas envolvidas e as demais atividades dos órgãos, foi suficiente.

21 O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) é satisfatório para a elaboração do PPA.

**Gráfico 2.** Concordância sobre a metodologia das oficinas, avaliação de participações externas e do sistema utilizados para inserção dos resultados das oficinas



Entre os respondentes, 70% indicaram que Secretários-Executivos ou Ministros envolveram-se, em algum grau, tanto na validação dos programas e seus objetivos, quanto nos indicadores e metas dos programas<sup>22</sup>.

Por fim, é importante que a Seplan prepare melhor a agenda para a atuação dos técnicos do Ipea e do IBGE<sup>23</sup>, de forma que a presença dos técnicos seja aproveitada por todos para a elaboração de programas e, principalmente, de seus indicadores.

### 3.2 Perguntas abertas

Nessa seção, 68 pessoas responderam às questões abertas, das quais 48 participaram de PPAs anteriores. As áreas de atuação mais presentes foram os setoriais de planejamento (30), as áreas finalísticas (11), as secretarias executivas (3) e a Seplan (3). Os ministérios que mais responderam foram: MCTI (10), MPO (6), MGI (5) e MEC (4).

22 O(a) secretário(a)-executivo(a) ou ministro(a) participou diretamente da validação dos programas e respectivos objetivos-gerais (1º ciclo de oficinas).

O(a) secretário(a)-executivo(a) ou ministro(a) participou diretamente da definição dos indicadores e das metas relativas aos objetivos específicos dos programas (2º ciclo de oficinas).

23 IBGE e Ipea deram contribuições significativas para as discussões das oficinas.



Em relação aos **pontos fortes**, as contribuições foram sintetizadas nos seguintes tópicos:

- participação de outros ministérios - 21 respostas versaram sobre isso;
- espaço de fala para todos; tolerância e respeito às peculiaridades de cada órgão; trabalho em equipe; processo multissetorial; construção coletiva;
- respeito às propostas setoriais; estímulo à participação setorial e finalística;
- integração entre: as várias áreas dos ministérios; corpo técnico e alta gestão;
- interesse dos servidores (bem selecionados); engajamento dos envolvidos;
- coordenação, acolhimento e esclarecimento dos órgãos; reuniões devolutivas para melhor organização de entregas e de indicadores (equipe Seplan) - 16 respostas versaram sobre isso
- dinâmica adequada; boa condução a Enap;
- estrutura física das oficinas;
- oficinas em 2 ciclos e presenciais;
- metodologia.

Em relação aos **pontos a melhorar**, apesar de a participação dos outros órgãos ter sido amplamente reconhecida como importante, houve percepção de que **muitos participantes e órgãos**, todos com prerrogativa de alteração de atributos, acabaram dificultando os trabalhos (gerando confusão, desgaste e dificuldade de percepção do produto final)<sup>24</sup>. Para lidar com isso, houve a sugestão de que a possibilidade de intervenção dos outros órgãos seja delimitada – retirar do escopo a alteração do objetivo geral do programa, por exemplo. Outra forma sugerida de lidar com isso, é que o primeiro ciclo já seja voltado a programas para avançar mais na discussão de indicadores e de metas, focando menos no nome do programa, e facilitando debates internos e a inserção das informações no Siop.

Ainda em relação às **transversalidades** e às **multissetorialidades**, foi apontada a necessidade de que a metodologia as favoreça amplamente, com conceitos e orientações precisos de como se darão a gestão de dados, as instâncias de coordenação etc. para facilitar a definição de distribuição das entregas em cada um dos programas envolvidos. Além disso, órgão responsável por programa multissetorial deve se comprometer a considerar as discussões para que de fato seja uma decisão coletiva.

Os demais pontos levantados, dizem respeito a:

- maior participação da alta gestão;
- dificuldade de selecionar o que é estratégico; necessidade de as unidades terem entrega/objetivo específico com seu nome;
- material impresso sobre os programas para os participantes;
- utilização do argumento da autoridade; flexibilização da metodologia de acordo com o interlocutor; setoriais dos órgãos mais rigorosos do que os técnicos da Seplan;
- maior flexibilidade na organização dos grupos;
- cronograma apertado; pouco tempo para muitos participantes e desvio de foco;

<sup>24</sup> Lembra-se, no entanto, que o envolvimento de mais pessoas tende a diminuir a velocidade do desenvolvimento do trabalho, mas produzir resultados melhores porque construídos a partir de muitos pontos de vista.



- previsão de tempo para as validações; muitas informações demandam articulação; ampliação de prazos para preenchimento do Siop;
- desconsideração do que foi tratado na oficina nas etapas posteriores;
- incrementalismo: programas estruturados para contemplar iniciativas já em andamento, não como desdobramento da visão de governo; discussão da árvore de problemas precedendo a proposição de entregas;
- construção de indicadores: mais atuação do IBGE e Ipea; assistência dos órgãos na parte não coberta pelas oficinas (indicadores e metas);
- Siop: preparação anterior do sistema; melhoria no salvamento das informações; treinamento para alimentação;
- excesso de mudanças na metodologia; definições estabelecidas ao longo do processo (medidas institucionais vinculadas a programas ou objetivos específicos, entregas do PAC, metas cumulativas ou não);
- detalhes demais para inserir; muitas entregas;
- falta de alinhamento entre Enap e Seplan e entre a própria Seplan; cerceamento de discussões importantes
- menor ingerência da Seplan no momento do setorial;
- facilitadores têm dificuldade para ajudar quando surgem polêmicas por não conhecerem os ministérios (sugestão de chamar os setoriais de planejamento para dar suporte);
- instrumento travado para a realidade das políticas e da gestão atuais.

## 4 Novidades do Plano

---

A Dimensão Estratégica do Plano Plurianual é composta por Visão de Futuro, Valores, Diretrizes Estratégicas, Eixos, Objetivos Estratégicos, Indicadores-chave e metas para 2027. Uma das suas principais funções é orientar a elaboração dos programas, a definição de resultados e entregas. No processo de sua definição, a referência central foi o plano de governo do presidente eleito (Coligação Brasil da Esperança, 2022), seus discursos de posse e de apresentação no Congresso e também a participação dos ministérios e da sociedade por meio do Fórum Interconselhos.

A Mensagem Presidencial partiu de uma análise situacional e retrospectiva do Brasil nos últimos dez anos, que identificou os principais ativos e passivos nas dimensões social, econômica, ambiental, inserção global e institucional. Introduziu, pela primeira vez em um PPA, uma visão prospectiva do Brasil, com as principais tendências no contexto mundial e nacional, seus impactos e oportunidades para o país.

Esses insumos contribuíram para a elaboração da Visão de Futuro 2027 com valores e diretrizes, associada a um conjunto de indicadores-chave nacionais com metas em sistema de banda. Os seus eixos temáticos organizam a compreensão da realidade brasileira e suas grandes escolhas, representadas pelos objetivos estratégicos associados a cada eixo, com seus respectivos indicadores e metas. A inclusão de uma perspectiva quantitativa da estratégia adotada foi outra inovação. Em paralelo, fixou-se a perspectiva macroeconômica para 2024-2027 a fim de garantir que as escolhas sejam amparadas por expectativas realistas e sustentabilidade fiscal. Esses parâmetros serviram de referência para o estabelecimento das metas.

Outra iniciativa, inédita no âmbito da elaboração do PPA, foi a realização de Oficinas de Planejamento Regional, entre 3 e 5 de maio de 2023, para alinhamento entre os planos regionais de desenvolvimento (PRD da Amazônia - PRDA, PRD do Nordeste – PRDNE, e PRD do Centro-Oeste - PRDCO) e o PPA 2024-2027. Reuniram-se aproximadamente 300 pessoas das três superintendências (SUDAM, SUDENE e SUDECO), de 21 ministérios, além de outras instituições<sup>25</sup>.

O foco foi a discussão dos PRDs, a pactuação de metas conjuntas e o apoio a projetos no âmbito do PPA, de modo a qualificar os planos macrorregionais e promover sua integração ao planejamento quadrienal do Governo Federal. Houve apresentação pelas superintendências dos programas e das ações estratégicas dos planos regionais, seguida pela identificação da correlação entre os programas do novo PPA com as respectivas ações estratégicas dos planos regionais. Buscou-se a relação entre as entregas do PPA e as ações estratégicas que compõem os Programas Estruturantes e Setoriais dos PRDs.

A provocação sobre a reflexão referente às transversalidades se deu já no primeiro ciclo de oficinas, nas quais todos os órgãos interessados foram convidados a participar para destacar o que era mais importante para os públicos ou os temas que representavam. Dessa forma,

---

25 Do BASA, do BB, do Banco do Nordeste - BNB, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, da Superintendência da Zona Franca de Manaus Suframa, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa e do Ipea

puderam enriquecer a discussão, ampliar as possibilidades de atendimento de seus objetivos, assim como de acompanhamento de resultados específicos.

Após o segundo ciclo das oficinas, os órgãos foram instigados a marcar os atributos de seus programas que diziam respeito às cinco Agendas Transversais (crianças e adolescentes, mulheres, igualdade racial, povos indígenas e agenda ambiental), junto à etapa de preenchimento das metas dos objetivos específicos e entregas (por vezes com metas específicas para os públicos das Agendas Transversais) no Siop.

Considerando o tempo exíguo para cumprir tantas tarefas para a entrega do PPA 2024-2027, parte da equipe da Seplan) envolveu-se na revisão da marcação das Agendas Transversais no Siop e dialogou com a SOF para aproximar o máximo possível as marcações do planejamento com as do orçamento.

Outra inovação importante foi a ampliação da participação social, integrando o presencial com o digital, via Fóruns Interconselhos (com participação tanto na dimensão estratégica do PPA quanto na tática), Plenárias Estaduais (eventos de mobilização, em geral, nas capitais, que contou com participação da sociedade civil, de ministros, de autoridades locais e até do Presidente da República na plenária de estreia), além das priorizações de programas e realizações de propostas na plataforma Brasil Participativo, que acolheu as informações para o PPA Participativo. A parte de organização e mobilização foi coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência e a parte da incorporação das propostas pelo PPA foi coordenada pela Seplan.

A seguir, essa percepção dos entrevistados sobre essas questões é explorada.

## 4.1 Perguntas fechadas

A colaboração da dimensão estratégica<sup>26</sup> na elaboração dos programas teve concordância de quase 80% dos respondentes, assim como a adequação do processo de integração do PPA com os PRDs<sup>27</sup> e o espelhamento na marcação das agendas transversais da visão do órgão sobre sua contribuição para elas<sup>28</sup>. Esse espelhamento é, inclusive, mais bem avaliado do que a contribuição da marcação em si e da definição de metas para públicos específicos para aperfeiçoamento dos programas<sup>29</sup>, que supera 70% de concordância.

No que diz respeito à participação social, o suporte da Seplan<sup>30</sup> foi considerado adequado para 90% dos consultados. Além disso, cerca de 60% dos respondentes consideraram suficiente o prazo<sup>31</sup> dado para a análise por parte dos órgãos; úteis as propostas da participação como insumo para os programas<sup>32</sup>; e que a participação promoveu o interesse da alta administração no PPA<sup>33</sup>.

26 A Dimensão Estratégica do PPA (Visão de futuro, Valores, Diretrizes, Objetivos Estratégicos e indicadores-chave) auxiliou na elaboração dos programas e seus atributos

27 O processo (comunicação, apoio da SEPLAN, manuais, Siop, prazos) relacionado a integração do PPA 2024-2027 com os Planos Regionais de Desenvolvimento foi adequado.

28 Os atributos do PPA marcados para cada agenda transversal refletem a visão do meu órgão sobre a sua contribuição para os temas das agendas transversais.

29 A marcação das agendas transversais e a definição de metas para públicos específicos contribuiu para o aperfeiçoamento dos atributos do programa.

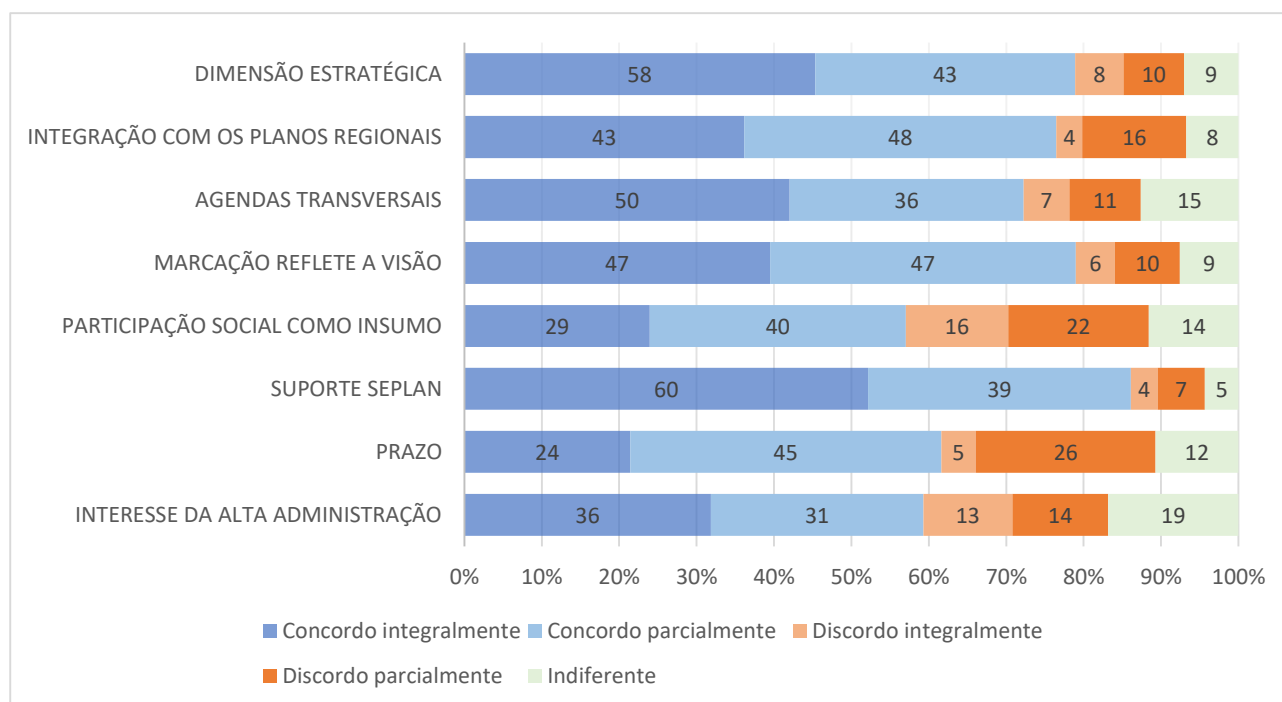
30 A equipe da SEPLAN prestou os esclarecimentos necessários e deu suporte metodológico adequado para análise e incorporação das contribuições da participação social.

31 O prazo para a incorporação das propostas da participação social foi suficiente.

32 As propostas da participação social serviram de insumo para o desenho dos programas.

33 A participação social promoveu o interesse da alta administração do meu órgão no PPA como um todo.

**Gráfico 3.** Concordância sobre a contribuição das novidades do PPA para o desenho dos programas e desdobramentos das novidades



Parte das dificuldades encontradas pelos respondentes nesses itens são analisadas na seção seguinte, que trata das perguntas abertas.

## 4.2 Pergunta aberta

Relativamente aos tópicos abordados nessa seção, em outras perguntas abertas foram mencionados como **pontos positivos**:

- a legitimação do PPA por causa da participação;
- o esforço de alinhamento com os planos regionais.

Em relação às **dificuldades** encontradas para lidar com essas novidades, 46 pessoas responderam a essa questão aberta, das quais 32 tinham participado de PPAs anteriores. Delas, 26 são setoriais de planejamento, 11 são das áreas finalísticas, e seis das secretarias executivas. Entre os ministérios, o MCTI (8) foi o órgão que mais respondeu (os demais tiveram duas participações ou menos).

De modo geral, as **equipes em formação e reduzidas**, além das **múltiplas tarefas**, foram apontadas como dificuldades:

- muitas demandas paralelas a outras atividades, muitos ofícios;
- prazo exíguo/ apertado
- déficit de pessoal
- gestores novos sem conhecimento de planejamento

- falta de discussão interna e de subsídios para os ministérios construírem suas entregas

No que diz respeito à **dimensão estratégica**, resumidamente, é sugerido:

- estar pronta com antecedência para induzir maior alinhamento entre dimensão estratégica e tática;
- ser mais amplamente apresentada aos ministérios;
- ter timing adequado para discussão dos indicadores e metas do nível estratégico.

Todo o trabalho realizado de levantamento e sistematização de um conjunto de indicadores chaves-nacionais e que se referem a objetivos estratégicos fica de legado para os PPAs futuros.

Quanto à **integração com os planos regionais**, as sugestões ficaram em torno de:

- preparação prévia de ministérios e de superintendências (webinar mais curto para os participantes dessas oficinas);
- revisão da metodologia das oficinas regionais para ampliar o cumprimento dos elementos regionais no PPA;
- alinhamento das entregas PPA-PRDs realizado antes da consolidação dos PRDs.

Em relação às **agendas transversais**, foi chamada a atenção para a necessidade de:

- definição anterior das agendas;
- maior indução da desagregação de metas pelo centro de governo;
- ampliação de prazos para marcação de agendas;
- marcações das agendas e abertura de metas por públicos influenciarem de fato no aperfeiçoamento dos atributos e efetivamente criarem uma agenda.

Embora a **participação social** tenha trazido legitimação para o instrumento, há questões a melhorar para ampliar o seu impacto:

- capacitação dos cidadãos para melhorar a qualidade e a adequação das proposições ao PPA (menos genéricas; sem mudanças na constituição, demandas de carreiras ou muito específicas das realidades locais);
- possibilidades em órgão ou em temas que têm características distintas – AGU; Ministério da Defesa, política nuclear;
- compreensão pela alta gestão;
- definição de metas;
- prazo para análise – faltou mais discussão de propostas novas, parte da incorporação ocorreu porque o órgão já estava em diálogo com os momentos sociais e já estavam contempladas.

## 5 Qualidade e Utilidade do Plano

Após o encerramento do 2º ciclo das oficinas, a equipe da Seplan realizou uma semana de oficinas internas para a análise da consistência metodológica das propostas. Dessa análise resultaram recomendações de aprimoramentos nos atributos, as quais foram encaminhadas aos ministérios.

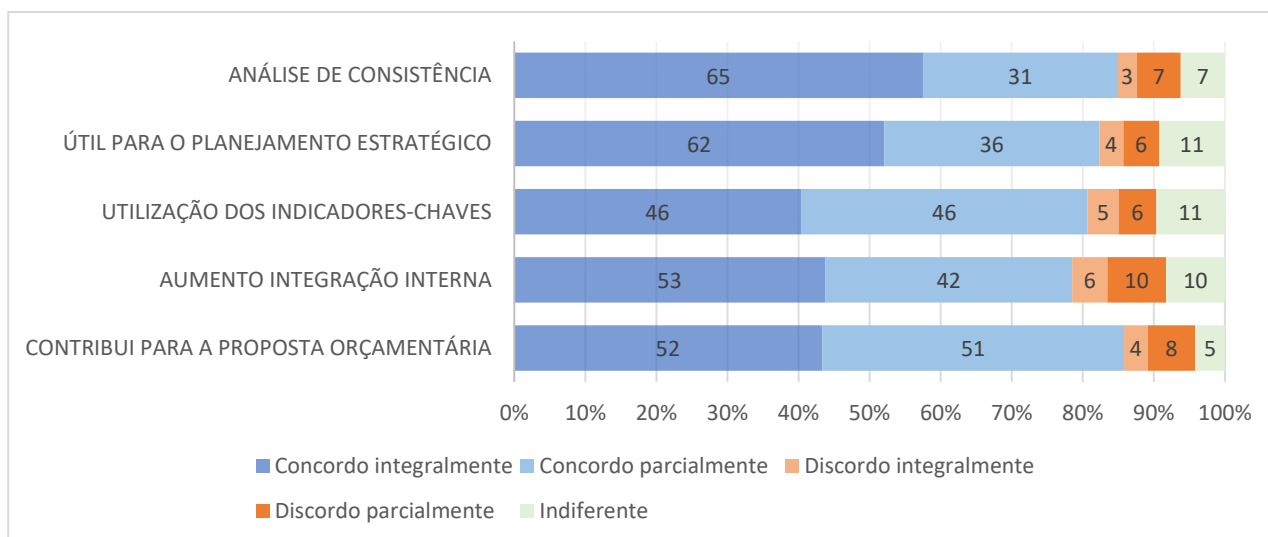
Com a concordância entre Seplan e órgãos sobre a etapa qualitativa de definição dos atributos, o processo foi finalizado com a definição das metas dos indicadores dos objetivos específicos e das entregas. Esta fase foi concluída com a informação dos recursos orçamentários disponíveis a cada programa, essencial para a definição das metas.

### 5.1 Perguntas fechadas

Cerca de 80% dos entrevistados concordaram por meio da opção cinco - “Concordo integralmente” com as questões relativas à qualidade e à utilidade do PPA. Em relação ao primeiro aspecto, a análise de consistência da Seplan<sup>34</sup> ajudou a melhorar os programas. Em relação ao segundo aspecto, o PPA se mostrou útil para a elaboração dos planejamentos estratégicos dos órgãos<sup>35</sup>, assim como os indicadores da camada estratégica serão utilizados para monitoramento e avaliação programas.<sup>36</sup> Além disso, a elaboração do PPA auxiliou na integração interna dos órgãos<sup>37</sup> e na elaboração do orçamento<sup>38</sup>.

Essa seção não teve perguntas abertas, mas parte das opiniões dos respondentes sobre a integração interna e sobre os indicadores da camada estratégica já constam em seções anteriores.

**Gráfico 4.** Concordância sobre a qualidade e a utilidade do PPA



34 A análise de consistência realizada pela Seplan aumentou a qualidade do(s) programa(s) sob responsabilidade do meu órgão.

35 O processo de elaboração do PPA foi útil para o planejamento estratégico do meu órgão.

36 Os indicadores-chaves nacionais da camada estratégica serão utilizados para monitoramento e avaliação dos resultados da atuação do meu órgão.

37 O processo de elaboração do PPA aumentou a integração interna no meu órgão.

38 A elaboração do PPA contribuiu e poderá contribuir para a elaboração da proposta orçamentária do órgão.

## 6 Revisão e Monitoramento

Essas etapas foram alvo de discussão em duas oficinas da equipe da Seplan realizadas em novembro e em dezembro. Os resultados das perguntas aqui expostas foram utilizados para a discussão nessa oficina. O decreto que estabelece esses procedimentos está sendo redigido, considerando o máximo possível das informações trazidas tanto pela equipe da Seplan quanto pelos respondentes dessa pesquisa com a rede de planejamento e participantes das oficinas de elaboração do PPA.

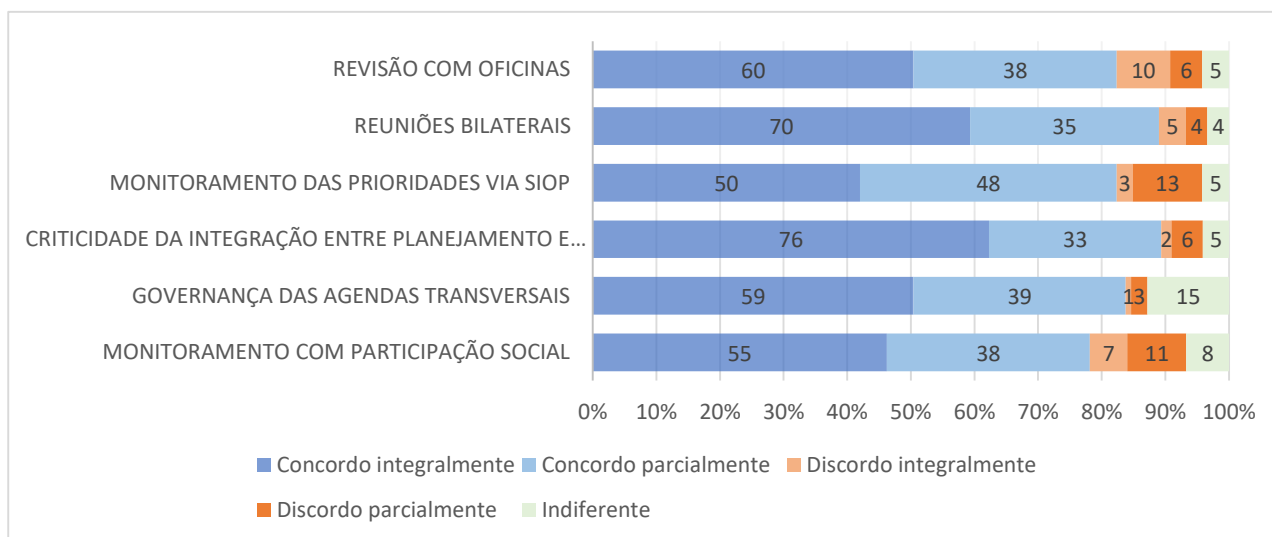
### 6.1 Perguntas fechadas

Quase 90% dos respondentes concordaram total ou parcialmente com a importância da integração entre planejamento e orçamento para o monitoramento dos resultados do PPA<sup>39</sup> e que o monitoramento das metas é favorecido pelas reuniões promovidas pela Seplan com os órgãos<sup>40</sup>.

A utilização de oficinas para a revisão do PPA<sup>41</sup> teve pouco mais de 80% de concordância por parte dos entrevistados; assim como a pergunta que versava sobre a contribuição do monitoramento intensivo das prioridades para o alcance das metas e a adequação do Siop para a tarefa<sup>42</sup>; além da questão sobre governança das transversais ser crítica para o monitoramento e os resultados das agendas<sup>43</sup>.

O envolvimento da participação social no monitoramento<sup>44</sup> teve pouco menos de 80% de concordância. Embora já previsto da lei do PPA, trata-se de uma atividade que precisa ser bem-preparada para ser efetiva, sendo abordada também nas questões abertas abaixo.

**Gráfico 5.** Concordância sobre revisão e monitoramento do PPA 2024-2027



39 A integração entre o planejamento e o orçamento é fator crítico para o monitoramento dos resultados do PPA.

40 As reuniões bilaterais ou multissetoriais promovidas pela Seplan podem favorecer o monitoramento das metas sob a responsabilidade do meu órgão.

41 A revisão do PPA deve ter sistemática semelhante à da elaboração do plano, inclusive com a realização de oficinas.

42 O monitoramento intensivo das prioridades do PPA pode contribuir para o alcance de suas metas. O Siop é instrumento adequado para o monitoramento do PPA.

43 A definição da governança das agendas transversais é fator crítico para o seu monitoramento e geração de resultados.

44 A participação social é essencial no monitoramento do PPA.



## 6.2 Pergunta aberta

Foram 46 pessoas que responderam à questão aberta sobre monitoramento. Como as demais perguntas abertas, a maioria (35) havia participado de PPAs anteriores e é setorial de planejamento (28) – além de seis respondentes das áreas finalísticas, cinco das secretarias executivas e três da Seplan. Os que mais responderam foram: MCTI (6), MPO (4), MEC (3), e MGI (3).

Um dos **pontos críticos** levantados trata de maior **integração entre os processos de planejamento e orçamento**, lembrado por dez diferentes pessoas, sobretudo na revisão e no monitoramento do PPA – deve considerar alterações nas alocações de recursos (orçamentário, pessoal, edificações e logística, coordenação governamental do centro de governo). Especificamente, apontam-se algumas outras necessidades:

- evolução da disponibilidade orçamentária (ações) para os programas (planejamento)
- informações sobre contingenciamento;
- entregas vinculadas à execução orçamentária (apuração dos custos por entrega; vinculação de entregas do PPA aos planos orçamentários - POs).

Um segundo ponto crítico bastante lembrado, com oito menções, diz respeito ao **Siop**, com sugestões de: 1) melhoria na estabilidade e na usabilidade/operacionalidade; 2) funcionalidade de monitoramento plenamente desenvolvida disponibilizada previamente; 3) abertura permanente do sistema para a captação de informação; e 4) possibilidade de filtrar toda a agenda transversal.

Outro ponto crítico, mencionado seis vezes, é a **vinculação do monitoramento do PAC no PPA e no Sistema Governança** para evitar superposição e retrabalho.

Também com seis menções, o **alinhamento entre o PPA e o Planejamento Estratégico Institucional (PEI)**, considerando aspectos de sensibilização para a importância, reforço da capacidade do órgão, disseminação de boas práticas de monitoramento do PPA e planejamento estratégico entre os diversos órgãos, inclusive com a incorporação do processo de monitoramento do PPA nas agendas de governança de cada órgão.

Nessa mesma direção, o monitoramento dos **PRDs** alinhados com o PPA e por meio da utilização do **Siop** foi citado.

Os pontos críticos referentes à **participação social** no monitoramento, citados em cinco respostas, são: 1) informação simétrica e não superficial para essa contribuição ter qualidade; 2) modelos mais visuais de demonstrar resultados e aproximar a participação social do monitoramento; 3) definição do papel de cada ator (governamental ou da sociedade civil) para que o monitoramento não seja apenas um processo burocrático.

Para além da participação social, a importância e utilidade do processo de **comunicação dos resultados** (via transparência ativa) é lembrado, assim como a apresentação de balanços de forma amigável aos ministros/alta gestão para reforçar a relevância política ao PPA.

As agendas transversais aparecem em quatro menções, que tratam da complexidade de desenvolvê-las nos objetivos específicos; ausência de metas desagregadas dificulta monitoramento; sua **governança** deve ser feita por diversas instituições; o monitoramento do PPA deve ser integrado às **instâncias de governança já estabelecidas** (como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, o Conselho Nacional de Política Energética, etc.)

Em relação à **excessiva quantidade de indicadores** a serem monitorados, alguns de difícil monitoramento, é necessário: 1) capacitação; 2) formas simplificadas de ter transparência sem sobrecarregar setoriais; 3) consulta às áreas finalísticas sobre o que é mais importante monitorar e liberação do preenchimento do Siop por parte delas; 4) preenchimento de informações qualitativas para que os gargalos apareçam.

Ao mesmo tempo em que aparece a dificuldade do processo de monitoramento via oficinas em função da excessiva quantidade de indicadores, também aparece a demanda de realização de **oficinas anuais para consolidar a cultura de monitoramento** e de eventos para valorizar o planejamento setorial e regional.

Sobre **dados**, qualidade e prazo adequado para coleta aparecem como críticos, assim como a necessidade de revisão de indicadores e de metas (além de desdobramento e regionalização delas).

Os demais pontos são listados a seguir:

- **definição prévia do período** e dos **procedimentos** para o monitoramento;
- **manual** específico com os objetivos do monitoramento;
- monitoramento parcial do 1º semestre com **alertas** de adequação para a alta administração dos ministérios;
- **formação complementar** na área de monitoramento aos dirigentes de alto nível.
- nexo casual entre as camadas gerencial e legal.
- monitoramento das agendas transversais e das **prioridades** (vinculações feitas com as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS – para exercitar essas transversalidades).

## 7 Comentários Gerais

---

De tudo o que foi perguntado no questionário e de todas as reflexões realizadas pelos participantes da elaboração do PPA, as que se seguem foram as escolhidas para serem destacadas pelas 42 pessoas que fizeram comentários gerais, das quais 30 haviam participado de PPAs anteriores. Como nas demais perguntas abertas, houve predomínio de setoriais de planejamento (23), mas também com significativa participação da área finalística (10), das secretarias executivas (4), além de dois participantes da própria Seplan. Novamente, MCTI (8) foi o ministério com mais respostas, MPO, MS e MGI tiveram três respondentes cada.

Nove respondentes destacaram a dedicação, a boa condução (no caso dos planos regionais, inclusive) e a disponibilidade dos **servidores da Seplan/MPO**; além de outros quatro que parabenizaram a Seplan pelo desafio superado na condução democrática da elaboração do PPA, com oficinas presenciais, reuniões de revisão e participação social. Por outro lado, três apontaram intervenções contraditórias e despreparo da equipe. Algo semelhante ocorreu no que diz respeito aos **facilitadores da Enap**, houve elogio de boa condução e crítica, destacando a falta de nivelamento conceitual entre os facilitadores.

Outro comentário ressaltou que apesar de problemas e de limitações, o PPA elaborado é bom **balizador para as prioridades** governamentais. Ainda, a realização da **pesquisa com a rede** foi lembrada como boa iniciativa. A programação do **planejamento de longo prazo** foi mencionada.

Vários outros comentários repisam o que já foi abordado nas seções anteriores, como a conveniência de o **PEI** estar pronto antes do PPA, para maior alinhamento. Os **PRDs** alinhados aos atributos do PPA, apesar de os prazos tornarem a tarefa desafiadora. Além disso foi solicitada a ampliação do apoio do Ipea, do IBGE e da Seplan no refinamento metodológico do planejamento regional integrado ao PPA e ao planejamento setorial.

O cadastro de todos os empreendimentos do **PAC** como entregas do PPA obrigou a preencher campos não previstos no Siop, gerando carga de trabalho excessiva e sobreposição de entregas (elaboradas nas oficinas e do PAC).

Foi saudado o retorno da **participação social**, mas sugerido que seus insumos cheguem no momento de construção dos programas e não posteriormente.

Também foi demandada mais participação da **alta gestão**.

Maior interação dos **pontos focais** com pessoas das **áreas finalísticas** foi solicitada (inclusive para diminuir a insatisfação dessas com a gestão do conhecimento gerado nas oficinas), ao mesmo tempo em que houve declaração de que as **áreas finalísticas** se sentiram incluídas e contribuíram muito.

Houve comentários sobre a necessidade de aprimoramento da **discussão interna** no órgão (sobretudo para definição dos problemas a serem enfrentados para que as oficinas não sejam cansativas), e a melhoria da **integração multisetorial** e de atores chave nas discussões técnicas. Muitos técnicos não participaram; ao mesmo tempo em que vários atores opinaram sobre o desenho do programa, houve decisões autoritárias e diálogo monopolizado pelos

coordenadores da política. As agendas transversais seriam mais bem contempladas se programas específicos fossem construídos para atendê-las (priorização de parte da meta para público específico é insuficiente).

Como esses comentários gerais demonstram, um processo e metodologia que funcionem satisfatoriamente para todos os órgãos e programas e que contemplem a vontade de participação de todas as pessoas é algo muito complexo.

Houve demanda de metodologia adaptada para as pastas **transversais**, no sentido de permitir que medidas institucionais sejam vistas como entregas, para não limitar o escopo do que consta na camada legal. Na mesma linha, há sugestão de rever o foco nas entregas para não afastar órgãos menos finalísticos, que não têm nível de contribuição inferior para o desenvolvimento em relação aos órgãos que entregam diretamente bens e serviços.

Sobre formas de avançar na **maneira de comunicar o PPA**, de forma menos técnica e gerencial ou mais dinâmica e interativa, há sugestões de elaboração e divulgação de **quadro resumido com os indicadores** de cada órgão e os indicadores **transversais**, para auxiliar na metodologia de monitoramento do PPA e na participação social.

A necessidade de reforço do foco na sociedade primeiramente para depois discutir a alocação de orçamento foi levantada, já que muitas das discussões de escopo e estrutura dos programas foram limitadas pela **expectativa de manutenção dos referenciais monetários**. Ainda sobre orçamento, constou sugestão de reincorporar a relação entre as ações orçamentárias (planos orçamentários, localizadores etc.) e os atributos que as detalham. Assim, a desagregação das metas por etnia pode-se avaliar o impacto da desigualdade no orçamento.

Em relação ao **Siop**, a necessidade das instruções de preenchimento de todos os campos contarem no Guia (como enunciado de meta) para evitar atrasos e a superação das dificuldades do sistema foram lembradas, já que é difícil monitorar metas, analisar resultados e obstáculos, e propor medidas para sua superação sem um sistema que auxilie os setoriais a coletar essas informações junto às suas unidades. Os prazos para inserção das informações no Siop devem ser ampliados.

Foi observado que mudanças de entendimento geram custos para os gestores dos ministérios de modo que é sugerido estabelecer, fundamentar e harmonizar os parâmetros de funcionamento das etapas de elaboração, revisão e monitoramento do PPA para posterior comunicação aos ministérios.

Por fim, foi destacado o avanço na camada gerencial e também a proposta de oficinas para o monitoramento, atentando para a organização e para o tempo para as discussões, com melhor integração dos órgãos envolvidos.

## Referências

---

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2024-2027**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027>. <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027>. Acesso em: 14 dez 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. **Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027**. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/guia-de-apoio-a-elaboracao-do-ppa-2024-2027/20230727guiappa2024-2027.pdf/view>. Acesso em: 14 dez 2023.

**Coligação Brasil da Esperança**. Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil (2023-2026). Lula Alckmin 2023-2026. Coligação PT, PSB, PCdoB, PV, PSol, Rede Sustentabilidade e Solidariedade), agosto de 2022. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf>. Acesso em: 20 dez 2023.

# Anexo 1

---

## Pesquisa - Processo de Elaboração do PPA 2024-2027 - SEPLAN/MPO

Olá! Você está convidado(a) a preencher uma pesquisa sobre a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Ela tem como objetivo coletar opiniões dos participantes para que possamos aperfeiçoar as próximas edições desse processo.

Nessa pesquisa, que tem a duração aproximada de 15 minutos, você responderá questões sobre a preparação para o PPA, oficinas de construção dos programas, novidades metodológicas do plano e sua utilidade.

Você encontrará opções de resposta numa escala que vai de 1 a 6, sendo:

1. Discordo integralmente
2. Discordo parcialmente
3. Indiferente
4. Concordo parcialmente
5. Concordo integralmente
6. Não se aplica

Além disso, haverá campos específicos para discorrer, de maneira aberta, sobre itens que você deseje abordar de forma mais detalhada.

A pesquisa não é nominal, mas lembre-se de identificar seu cargo, o órgão em que atua, bem como a área: setorial de planejamento/finalística/secretaria-executiva/ gabinete do ministro/ assessoria de participação social/ outros. Também é necessário indicar se participou da elaboração de algum PPA anterior.

Agradecemos sua participação!

Existem 49 questões neste questionário.

### Identificação

#### 1. Cargo

Por favor, coloque sua resposta aqui:

#### 2. Órgão

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Advocacia-Geral da União
- Banco Central do Brasil

- Casa Civil - PR
- Controladoria-Geral da União
- Gabinete de Segurança Institucional - PR
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- Ministério da Agricultura e Pecuária
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
- Ministério da Cultura
- Ministério da Defesa
- Ministério da Educação
- Ministério da Fazenda
- Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos
- Ministério da Igualdade Racial
- Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
- Ministério da Justiça e Segurança Pública
- Ministério da Pesca e Aquicultura
- Ministério da Previdência Social
- Ministério da Saúde
- Ministério das Cidades
- Ministério das Comunicações
- Ministério das Mulheres
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério de Minas e Energia
- Ministério de Portos e Aeroportos
- Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
- Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
- Ministério do Esporte
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
- Ministério do Planejamento e Orçamento
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Ministério do Turismo
- Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
- Ministério dos Povos Indígenas
- Ministério dos Transportes
- Ministério Público da União
- Presidência da República
- Secretaria de Comunicação Social - PR
- Secretaria-Geral - PR
- Secretaria de Relações Institucionais - PR
- Outros: \_\_\_\_\_



### 3. Área de atuação

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Setorial de Planejamento
- Área Finalística
- Secretaria Executiva
- Gabinete do Ministro
- Assessoria de Participação Social
- Outros: \_\_\_\_\_
- 4. Participou da Elaboração de algum PPA anterior?
- Escolha uma das seguintes respostas:
- Favor escolher apenas uma das opções a seguir:
- Sim
- Não

#### I. Preparação

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica

1. A série de webinários “Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027”, realizada de 20 a 24 de março de 2023, permitiu adequada compreensão sobre a metodologia do plano.
2. O Manual do PPA 2024-2027 é claro sobre a metodologia e estrutura do PPA 2024-2027, sendo instrumento adequado para esclarecer dúvidas sobre a referida metodologia.
3. O Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027 facilitou a compreensão da metodologia do plano.
4. O Canvas fornecido previamente ao primeiro ciclo de oficinas (construção dos programas e de seus objetivos-gerais) foi um instrumento útil para preparação interna do órgão.
5. O prazo para a preparação do Canvas foi adequado.
6. Os pontos focais na Seplan prestaram os devidos esclarecimentos e deram o devido suporte na fase anterior ao início das oficinas.

7. As reuniões realizadas com a equipe da Seplan na fase preparatória foram importantes na etapa preliminar às oficinas e auxiliaram os órgãos a chegarem mais preparados na etapa de construção dos programas.
8. Cite até 3 pontos fortes desta etapa. Por favor, coloque sua resposta aqui: \_\_\_\_\_
9. Cite até 3 pontos a serem melhorados. Por favor, coloque sua resposta aqui: \_\_\_\_\_

## II. Oficinas de construção dos programas

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
  - Discordo parcialmente
  - Indiferente
  - Concordo parcialmente
  - Concordo integralmente
  - Não se aplica
1. O formato das oficinas, presencial, realizadas na ENAP, foi adequado.
  2. A divisão das oficinas em dois ciclos, primeiro realizadas por ministério e depois por programa, foi importante para a definição dos programas, objetivos gerais, objetivos específicos e indicadores.
  3. As dinâmicas em grupo e discussões coletivas auxiliaram para que, ao final da oficina, os resultados esperados fossem alcançados.
  4. Foi importante a participação de outros órgãos de forma a ampliar as discussões e fomentar as transversalidades.
  5. A carga horária das oficinas, considerando o número de pessoas envolvidas e as demais atividades dos órgãos, foi suficiente.
  6. Os facilitadores da ENAP conduziram as oficinas de forma satisfatória.
  7. A equipe da SEPLAN prestou os esclarecimentos necessários e deu suporte metodológico adequado às discussões.
  8. IBGE e IPEA deram contribuições significativas para as discussões das oficinas.
  9. O(a) secretário(a)-executivo(a) ou ministro(a) participou diretamente da validação dos programas e respectivos objetivos-gerais (1º ciclo de oficinas).
  10. O(a) secretário(a)-executivo(a) ou ministro(a) participou diretamente da definição dos indicadores e das metas relativas aos objetivos específicos dos programas (2º ciclo de oficinas).
  11. As reuniões bilaterais ou intersetoriais promovidas pela SEPLAN favoreceram a integração com outras unidades do governo durante a elaboração dos programas.
  12. O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) é satisfatório para a elaboração do PPA.
  13. Cite até 3 pontos fortes desta etapa. Por favor, coloque sua resposta aqui: \_\_\_\_\_
  14. Cite até 3 pontos a serem melhorados. Por favor, coloque sua resposta aqui: \_\_\_\_\_

## III. Novidades do plano

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica
  1. A Dimensão Estratégica do PPA (Visão de futuro, Valores, Diretrizes, Objetivos Estratégicos e indicadores-chave) auxiliou na elaboração dos programas e seus atributos.
  2. O processo (comunicação, apoio da SEPLAN, manuais, SIOP, prazos) relacionado a integração do PPA 2024-2027 com os Planos Regionais de Desenvolvimento foi adequado.
  3. A marcação das agendas transversais e a definição de metas para públicos específicos contribuiu para o aperfeiçoamento dos atributos do programa.
  4. Os atributos do PPA marcados para cada agenda transversal refletem a visão do meu órgão sobre a sua contribuição para os temas das agendas transversais.
  5. As propostas da participação social serviram de insumo para o desenho dos programas.
  6. A equipe da SEPLAN prestou os esclarecimentos necessários e deu suporte metodológico adequado para análise e incorporação das contribuições da participação social.
  7. O prazo para a incorporação das propostas da participação social foi suficiente.
  8. A participação social promoveu o interesse da alta administração do meu órgão no PPA como um todo.
  9. Cite até 3 principais dificuldades dessas novidades.

#### IV. Qualidade e utilidade do plano

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica
  1. A análise de consistência realizada pela SEPLAN aumentou a qualidade do(s) programa(s) sob responsabilidade do meu órgão.
  2. O processo de elaboração do PPA foi útil para o planejamento estratégico do meu órgão.

3. Os indicadores-chaves nacionais da camada estratégica serão utilizados para monitoramento e avaliação dos resultados da atuação do meu órgão.
4. O processo de elaboração do PPA aumentou a integração interna no meu órgão.
5. A elaboração do PPA contribuiu e poderá contribuir para a elaboração da proposta orçamentária do órgão.

## V. Revisão e Monitoramento

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica

1. A revisão do PPA deve ter sistemática semelhante à da elaboração do plano, inclusive com a realização de oficinas.
2. As reuniões bilaterais ou multissetoriais promovidas pela SEPLAN podem favorecer o monitoramento das metas sob a responsabilidade do meu órgão.
3. O monitoramento intensivo das prioridades do PPA pode contribuir para o alcance de suas metas. O SIOP é instrumento adequado para o monitoramento do PPA.
4. A integração entre o planejamento e o orçamento é fator crítico para o monitoramento dos resultados do PPA.
5. A definição da governança das agendas transversais é fator crítico para o seu monitoramento e geração de resultados.
6. A participação social é essencial no monitoramento do PPA.
7. Cite até 3 pontos críticos para o monitoramento do PPA. Por favor, coloque sua resposta aqui:

## VI. Comentários Gerais

Por favor, coloque sua resposta aqui:

\_\_\_\_\_

Obrigado!