

# Curso de Monitoramento Temático do PPA 2012- 2015 e Acompanhamento Orçamentário – LOA

**José Celso Cardoso Jr.**  
**(SPI / MPOG)**  
**Agosto 2013**

# CONCEITOS E PREMISAS GERAIS



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão



# MONITORAMENTO

A QUE SERÁ QUE SE DESTINA???

- o “fim” último de nossos atos!!!
- alienação; resignação!!!

# NÍVEIS E TIPOS DE MONITORAMENTO – BRASIL HOJE

“RESTO DO MUNDO”

“SPI/MPOG”

MONITORAMENTO  
PRIORITÁRIO  
SAM-SAG-GAIA / PR-BR

MONITORAMENTO SETORIAL  
EX: PAC, BSM, PRONATEC,  
PBM, C,T&I, etc...

“MONITORAMENTO  
ORÇAMENTÁRIO”  
SOF / TCU / CGU

DIMENSÃO ESTRATÉGICA  
MENSAGEM PRESIDENCIAL  
PR/BR

MONITORAMENTO DAS  
PRIORIDADES PR  
SPI/MPOG

MONITORAMENTO ESTRATÉGICO  
SPI/MPOG

MONITORAMENTO TEMÁTICO  
SPI/MPOG

DIMENSÃO ESTRATÉGICA  
RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO PPA  
SPI/MPOG

# PREMISSAS

**MONITORAMENTO NÃO É FIM EM SI MESMO!**

**MONITORAMENTO ≠ COBRANÇA**

**MONITORAMENTO ≠ PRESTAÇÃO DE CONTAS**

**MONITORAMENTO ≠ CONTROLE**

**MONITORAMENTO É APRENDIZADO ...**

**“... visando informações tempestivas para tomada de decisões ...”**

**(mito dos manuais!!!)**



# PREMISSAS

## MONITORAMENTO = APRENDIZADO

Se Monitoramento diz respeito ao *processo* de implementação, execução e gestão das ações de Estado, então deve ser capaz de ser:

*dinâmico, sistêmico, abrangente e multi-inter-trans dimensional.*

Espera-se que, por meio de sua aplicação e uso regulares (vale dizer:

*uso contínuo, cumulativo e coletivo para agregação de valor*), possam se desenvolver:

\* Conhecimentos densos e aprofundados das realidades, bem como da operação/implementação/gestão cotidianas das políticas públicas, segundo os atributos e formas de mensuração do desempenho;

\* Informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento “tempestivo” das ações de governo;



# Estratégia de Monitoramento

**Informativo e  
Formativo**

**Analítico e  
Avaliativo**

**Prospectivo e  
Corretivo**

**Produz  
conhecimento:**

- 1) denso e aprofundado da realidade; e da**
- 2) implementação e gestão cotidianas das políticas públicas.**

**Para**  
**Não Brasil**  
*Não Desperdiçar*  
*Não Ignorar*  
*Não Participar*

**PPA**  
2012  2015

**Gera:**

- 1) Informações harmonizadas;**
- 2) Indicadores úteis**



**Contínuo**



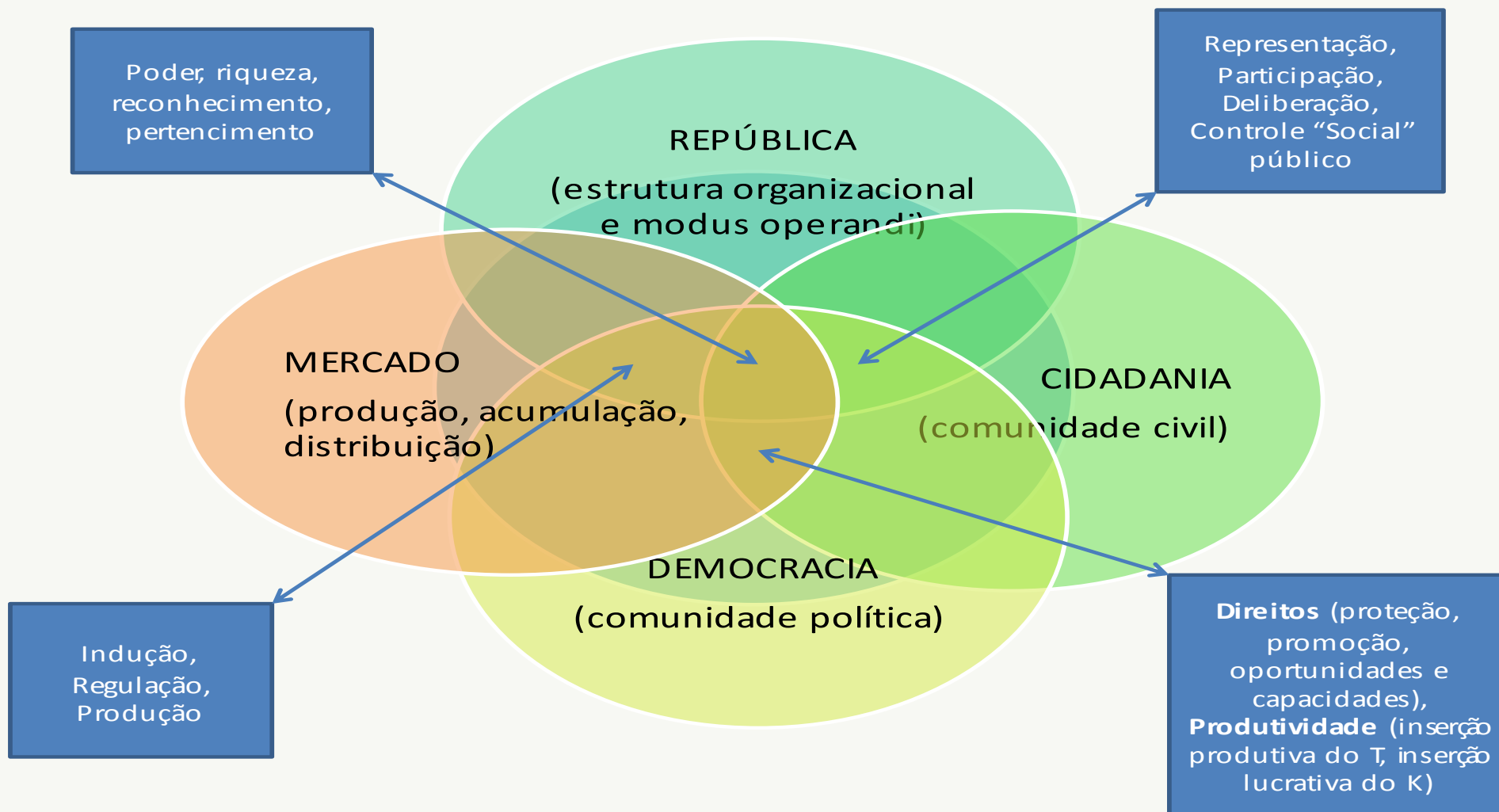
**Coletivo**



**Cumulativo**

**Dinâmico, Sistêmico, Abrangente e Multi-Inter-Trans Dimensional**

# DE QUE ESTADO ESTAMOS FALANDO?





## REPÚBLICA:

relações entre poderes;  
desenvolvimento federativo e  
descentralização de políticas públicas;  
burocracia e ocupação no setor  
público; controle do Estado e defesa  
do interesse público.

## DEMOCRACIA

(comunidade política):  
representação, participação, controle  
e deliberação; sistema político e  
valores democráticos; reponsividade  
e qualidade da democracia; mídia,  
poder e democracia no Brasil.

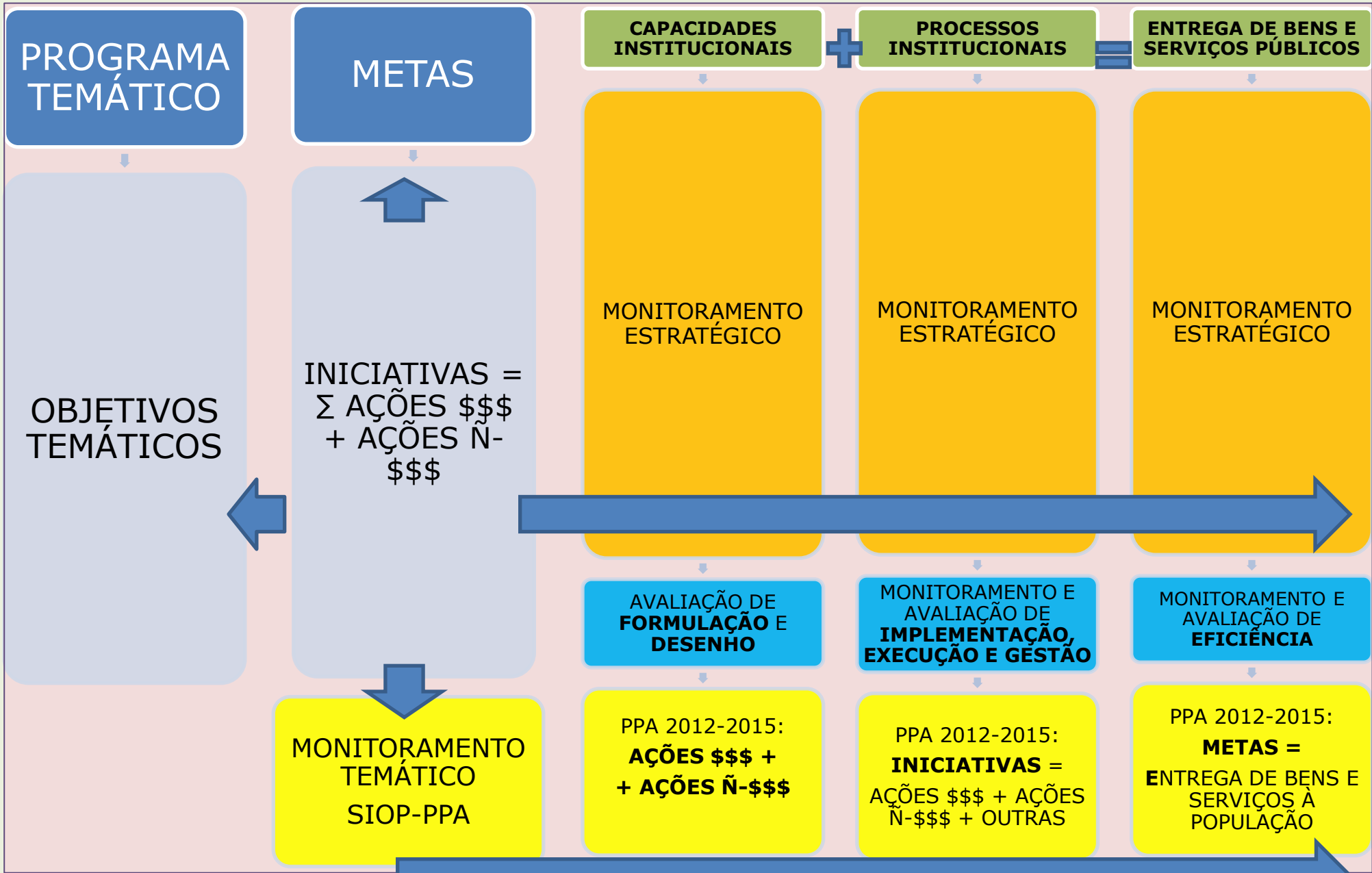
PODER, DINHEIRO,  
RECONHECIMENTO,  
PERTENCIMENTO

## CIDADANIA

(comunidade cívica):  
representação, participação, controle  
e deliberação; sistema político e  
valores democráticos; reponsividade  
e qualidade da democracia; mídia,  
poder e democracia no Brasil.

## ECONOMIA:

circuito "planejamento, arrecadação,  
orçamentação, gestão, participação e  
controles", regulação da propriedade,  
tributação e gestão da moeda,  
atuação do Estado no domínio  
econômico: capacidades estatais e  
instrumentos governamentais para o  
financiamento e o desenvolvimento



**CAPACIDADES INSTITUCIONAIS**

**RECURSOS TANGÍVEIS:**  
ESTRUTURA FÍSICA E FINANCEIRA, TIPO E PERFIL DA BUROCRACIA, MARCO LEGAL E REGULATÓRIO, ETC

**RECURSOS INTANGÍVEIS:**  
ARENAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS, RECURSOS DE PODER ECONÔMICO, SOCIAL, POLÍTICO, JURÍDICO, CULTURAL, INFORMACIONAL, COMUNICACIONAL, ETC.

**AVALIAÇÃO DE FORMULAÇÃO E DESENHO**

PPA 2012-2015:  
**AÇÕES \$\$\$ + AÇÕES Ñ-\$\$\$**

**PROCESSOS INSTITUCIONAIS**

RELAÇÕES ENTRE PODERES;  
RELAÇÕES FEDERATIVAS;  
RELAÇÕES INTRA-EXECUTIVO;  
PESO E PAPEL DA BUROCRACIA;  
DIMENSÕES ESPECÍFICAS DO CIRCUITO PLANEJAMENTO, GESTÃO, CONTROLE, PARTICIPAÇÃO;  
ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO E GASTOS;  
ARRANJOS E INTERFACES ESTADO – SOCIEDADE;  
TRANSVERSALIDADES E TERRITORIALIDADE;  
FLUXOGRAMAS ESPECÍFICOS DAS POLÍTICAS, PROGRAMAS, INICIATIVAS E AÇÕES DE GOVERNO.

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO**

PPA 2012-2015:  
**INICIATIVAS = AÇÕES \$\$\$ + AÇÕES Ñ-\$\$\$ + OUTRAS**

**ENTREGA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS**

INTERFACES, INTRA E INTER POLÍTICAS,  
INDICADORES, FONTES, PERIODICIDADES;  
ALIMENTAÇÃO, ESPECIFICIDADES E RESTRIÇÕES METODOLÓGICAS;  
RELATÓRIOS PERIÓDICOS;  
VISITAS INTERMITENTES;  
PUBLICIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO PERMANENTES;  
METAS.

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE EFICIÊNCIA**

PPA 2012-2015:  
ENTREGA DE BENS E SERVIÇOS À POPULAÇÃO = **METAS**

**RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS E FINAIS**

**MUDANÇAS NAS CAUSAS CRÍTICAS E MUDANÇAS NO PROBLEMA.**

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EX POST DE RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS E FINAIS = DIMENSÃO DA EFICÁCIA**

PPA 2012-2015:  
**OBJETIVOS =**  
= INDICADORES QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

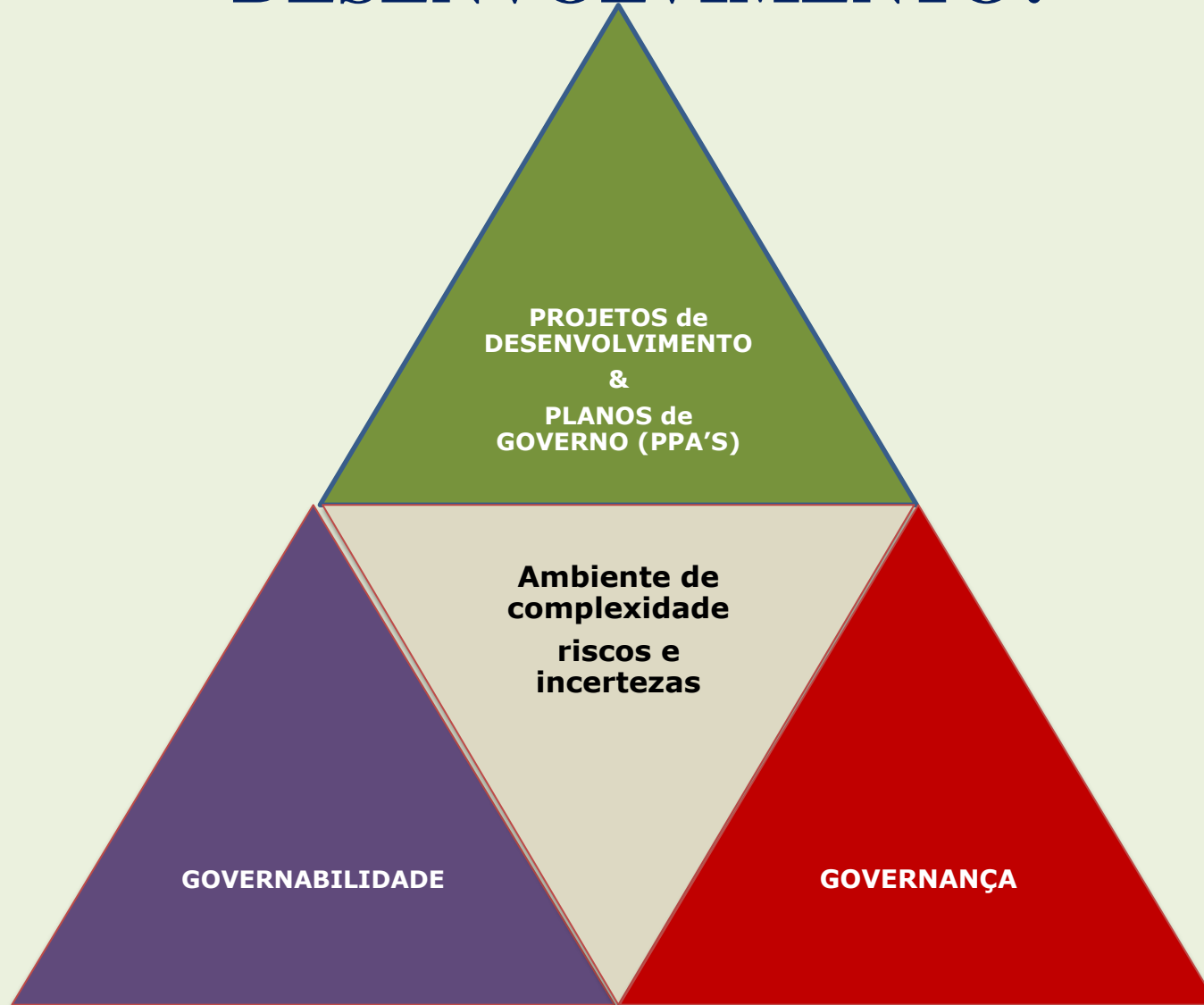
**IMPACTOS DIRETOS E INDIRETOS**

**MUDANÇAS NAS CONSEQUÊNCIAS DO PROBLEMA**

**MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EX POST DE IMPACTOS DIRETOS E INDIRETOS = DIMENSÃO DA EFETIVIDADE**

PPA 2012-2015:  
**PROGRAMA TEMÁTICO =**  
= INDICADORES QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

# O QUE SIGNIFICA PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO?



**CAPACIDADES ESTATAIS:**  
Tributação, função social da propriedade, criação e gestão da moeda, gerenciamento da dívida pública

**INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS:**  
PPA, empresas estatais, bancos públicos, fundos públicos, fundos de pensão<sup>4</sup>

Formulação e Planejamento Governamental

Arrecadação e Repartição Tributária

Orçamentação e Programação Financeira

**DESEMPENHO INSTITUCIONAL, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EFICIÊNCIA, EFICÁCIA, EFETIVIDADE**

Administração Política e Gestão Pública

Representação, Participação e Interfaces Socioestatais

Controles Interno e Externo do Estado

**ÉTICA REPUBLICANA:**  
esfera pública, interesse geral, bem-comum

**ÉTICA DEMOCRÁTICA:**  
representação, participação, deliberação e controle social

**Direcionamento  
estratégico**

**Monitoramento  
e fiscalização**

Conferências

Conselhos e  
Ouvidorias

Reuniões,  
comitês, GTs  
e mesas de  
negociação

Audiências e  
Consultas

**Resolução de  
problemas e  
conflitos**

**Oitiva para ações  
específicas**

# ALGUNS ASPECTOS EMPÍRICOS



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão



# Planejamento e Desenvolvimento

**1945-1979**

**Auge**

Mas com  
Planejamento  
técnico-burocrático e  
impositivo

**1980-2002**

**Declínio**

Mas com  
Redemocratização e  
reinstucionalização da  
sociedade brasileira

**2003 - 2013**

**Retomada**

Novo modelo de  
planejamento e  
desenvolvimento em  
implementação???





<b>Tipos de planos</b>	<b>Principais características</b>
Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de Metas de JK e Plano Trienal (previsto na Constituição Federal de 1988 – CF/1988).	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo.
Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) ao longo dos anos 1970.	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo.
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Maílson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994).	Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado, conjuntural e vertical, em meio a uma profunda instabilidade econômica.
PPAs: PPA 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011.	Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo e de transição vertical-horizontal.

# Planejamento Público no Brasil

(Fase Desenvolvimentista. Estratégia: industrialização por Substituição de Importações – ISI)

Governo Castelo Branco – prioridade para o Controle Inflacionário. Reformas. Propunha a Aceleração Crescimento econômico, Redução de Desigualdades e Emprego

PAEG  
(1964-1966)

Governo Jango – Propunha o Crescimento Econômico, Distribuição de Renda e Redução de Desigualdades. Priorizou o combate à inflação

Plano Trienal  
(1962)

Governo JK – Desenvolvimentista (Indústria). Metas na área de Energia, Transportes, Indústria e Alimentação

Plano de Metas  
(1956/60)

Plano SALTE  
(1950-1954)

Saúde, Alimentação, Transportes e Energia

Missão Taub/ 39;  
Missão Cooke/42;  
Missão Abbink/48; e  
Comissão Mista -  
COMEBEU/51

Plano de Obras e Equipamentos  
(1944-1948)

Obras Públicas e Indústria de Base

Plano Especial  
(1939-1944)

Obras Pública e Defesa Nacional



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão



# Planejamento Público no Brasil

Não implementado: propunha crescimento Acelerado, Controle Inflacionário, Equilíbrio Contas Externas, Equilíbrio Regional, Distribuição de Renda e Energia

III PND  
(1980-1985)

“Ilha de prosperidade em um mundo de crise”  
Mantém o crescimento com endividamento. Indicava preocupação com a Inflação, Balança de Pagamentos, Distribuição de Renda

II PND  
(1975-1979)

I PND  
(1972-1974)

Desenvolvimento Econômico, Renda per Capita e Crescimento do PIB de 8% a.a.

Fase do “Milagre Econômico”  
Elevado crescimento Econômico  
(crescimento do PIB acima de 10% a.a.)

Metas e Bases  
(1970-1972)

Governo Médici – Crescimento do PIB Auto-sustentado e integrado, Infra-estrutura

Programa Estratégico de Desenvolvimento  
(1968-1970)

Governo Costa e Silva – Desenvolvimento Econômico e Social, Emprego e Mão-de-Obra

Plano Decenal  
(1967-1976)

Primeiro Plano de Longo Prazo – Inspirado no PAEG

# Planejamento Público no Brasil

Três Agendas Estratégicas: PAC, PDE e Agenda Social

PPA 2008-2011

Estratégia: “Modelo de Consumo de Massa”  
Planejamento Participativo, Desenvolvimento do  
Modelo de Gestão

PPA 2004-2007

Nova metodologia (voltado para resultados)  
Programa Unidade de Gestão, Integração Plano-  
Orçamento, Eixos de Desenvolvimento

PPA 2000-2003

Lei de Responsabilidade  
Fiscal (2000)

Fixação de limites e compatibilização entre  
receitas e despesas públicas

PPAs são meras  
obrigações legais,  
peças pouco  
consideradas

PPA 1996-1999

Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Mecanismos  
de Gerenciamento – Infra-estrutura Econômica,  
Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e  
Desenvolvimento Social

PPA 1991-1995

Elaborado no Governo Collor. Visão de que o  
planejamento era um instrumento ultrapassado

Constituição de 1988

Instituição do Plano Plurianual

Planos de Estabilização  
(anos 80 e 90)

Planos Delfin 80 a 84 (ajuste externo).  
Planos de combate à inflação: Plano Cruzado/86;  
Bresser/87; Verão/89; Collor/90; e Real/94.



# PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA

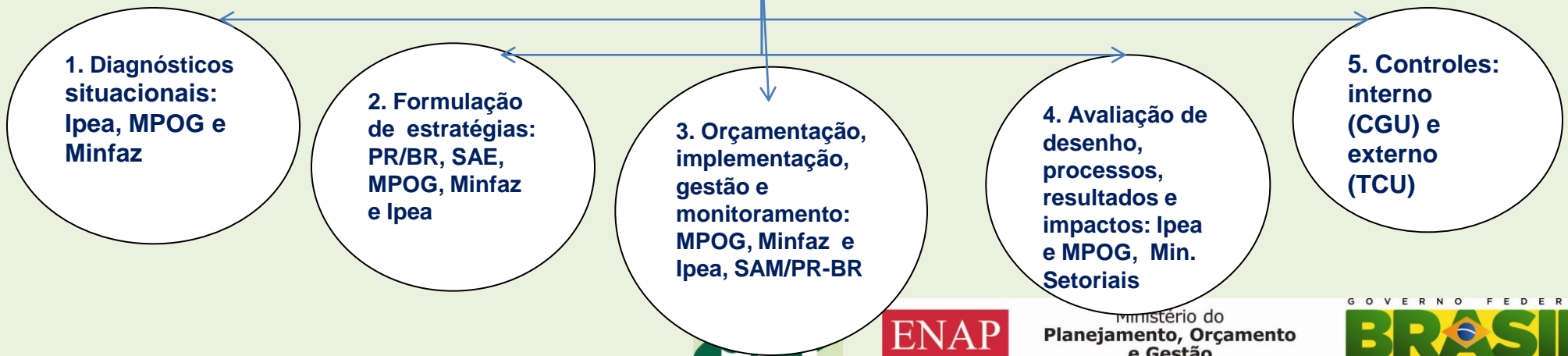
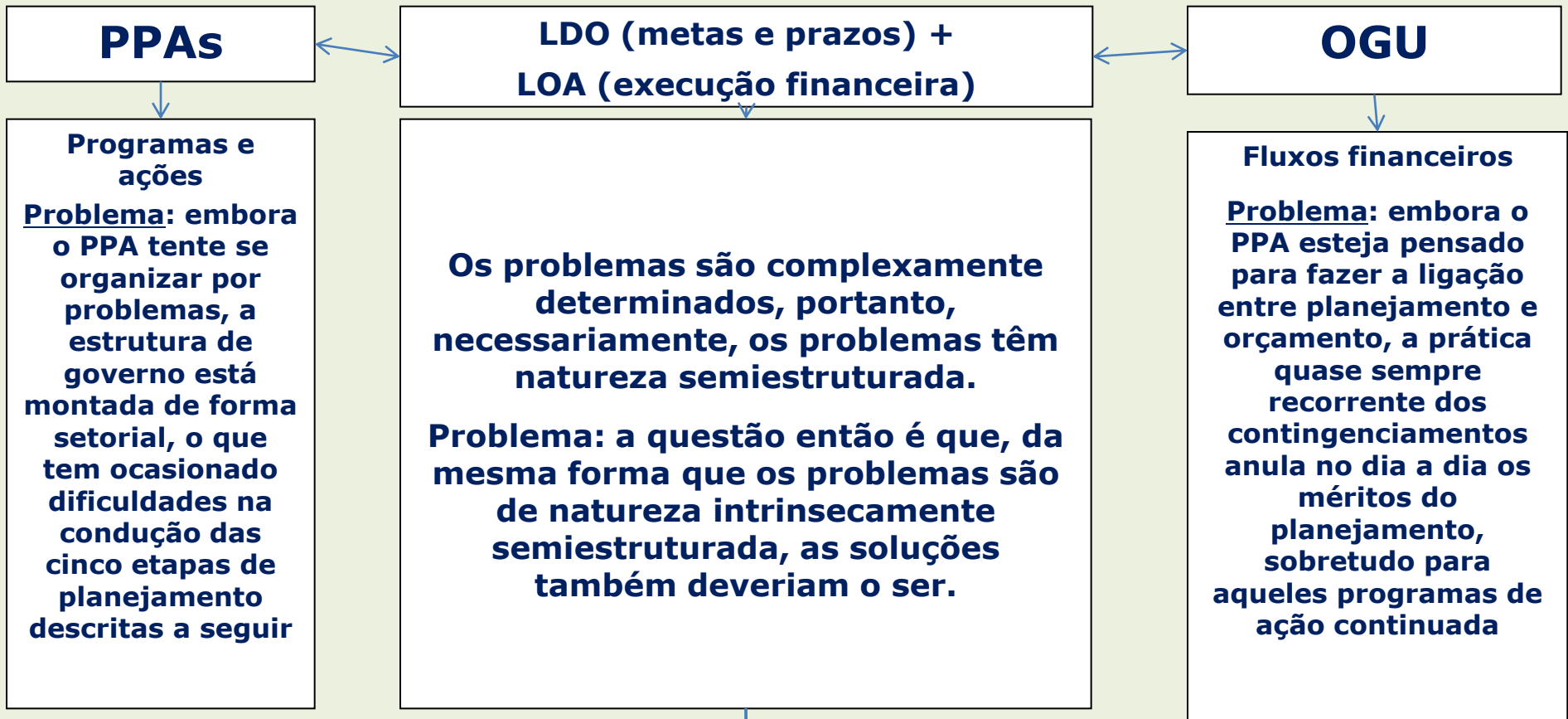
A família dos PPAs organiza-se sob 2 princípios norteadores:

- ideia de **processo contínuo e incremental**: fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre que executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo antecessor.
- ideia de **junção orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas)**: dois instrumentos importantes para materializar a junção *plano-orçamento* são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

# PARTICULARIDADES DO PLANEJAMENTO ANCORADO NOS PPA

**Principal mérito:** tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade.

**Principal problema:** ao se reduzir o horizonte de ação do planejamento para o curto/médio prazo, *condicionando-o, simultaneamente*, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em ação operacional cotidiana do Estado. A função planejamento foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, e robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se aquelas o tem, não é nem fácil nem rápido identificar. Orçamentação e orçamento, antes variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.



# PPA 2000-03

# AVANÇA BRASIL



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão





# PPA 2000-2003

## A tentativa de implementação do orçamento-programa

### Inovações do PPA

- organiza a ação do governo, baseada em problemas e oportunidades, por programas (tentativa de implantação do orçamento-programa)
- o programa como elo entre planejamento, orçamento e gestão das políticas
- orientação para resultado (indicador dos programas e produtos das ações)
- transparência da ação governamental

### Avaliação na Lei do PPA:

Executivo enviará ao Congresso Nacional relatório de avaliação do PPA contendo:

- o caso, medidas de comportamento das variáveis macroeconômicas
- demonstrativo da execução física e financeira do exercício
- demonstrativo por programa do índice alcançado, da possibilidade de alcance dos índices ao final do período, do cumprimento das metas físicas, da previsão de custo por ação, relacionando, se for o caso, medidas corretivas necessárias.

### Processo de Avaliação Mista:

**SPI:** elabora e envia roteiro com questionário de avaliação

**Gerente de Programa:** preenche o questionário

**SPI:** elabora os textos

**Gerente de Programa:** valida

**Produto:** relatório de avaliação para o Congresso



# PPA 2000 - 2003

## Princípios Básicos - Decreto 2829 (29.10.98)

1. Todas as ações finalísticas estruturadas em programas
2. Cada programa um gerente
3. Programas de acordo com as orientações estratégicas e a previsão de recursos da União
4. Estímulos à descentralização e parcerias
5. Avaliação anual

## Portaria 42 (14.04.99) ( Substituiu a Portaria 117, de 12.11.98)

- revogou a Portaria nº 9, de 28.01.74 - classificação funcional-programática
- atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I § 2º e o § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320/64

# Qual era o objetivo com a configuração do programa:

## Situação Antes de 2000

- Programas classificadores do gasto
- Inexistência de vínculo entre ações do PPA e LOA
- O PPA contemplava exclusivamente ações financiadas com recursos orçamentários da União

## Situação Nova (2000)

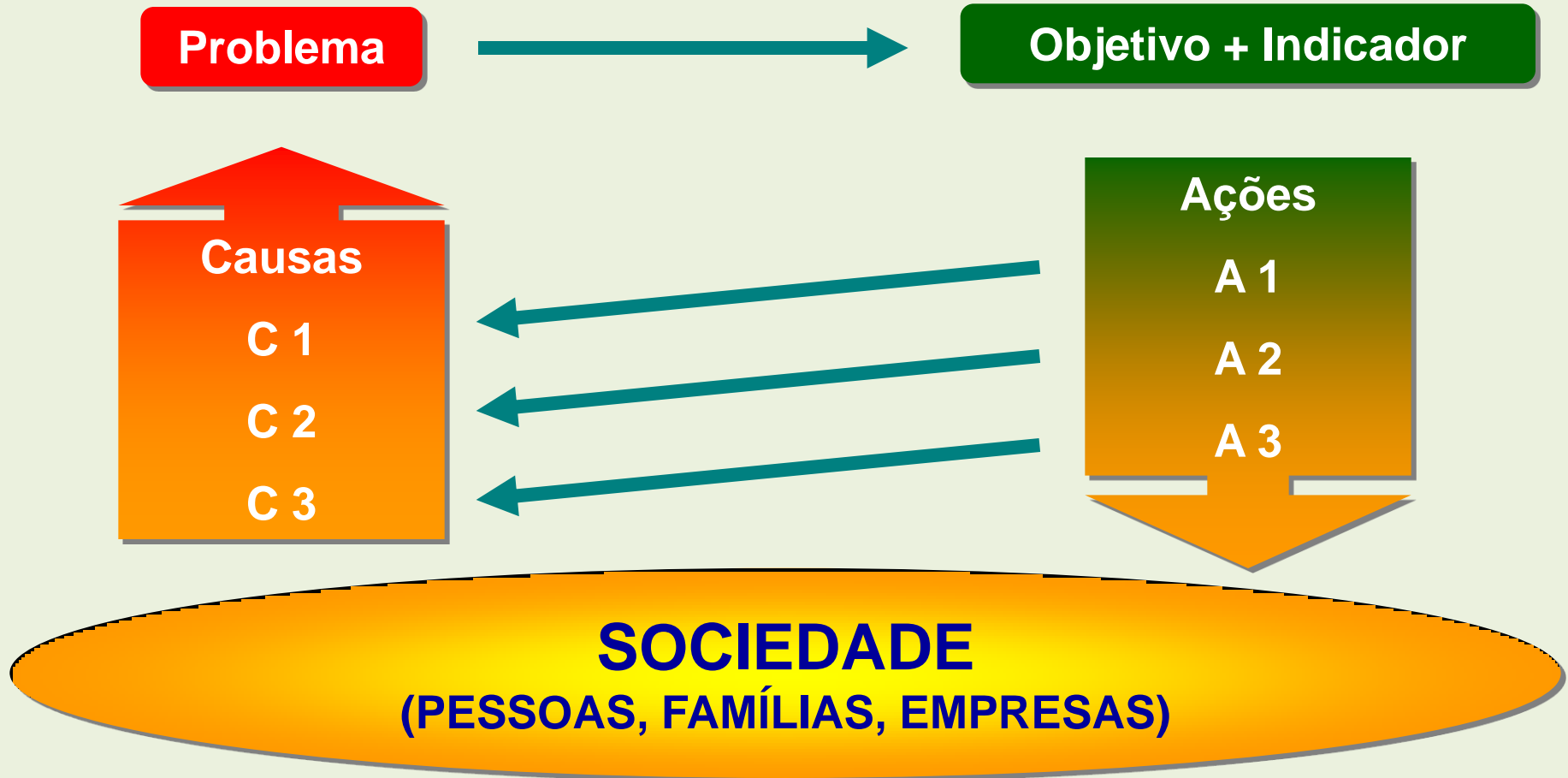
- Programas definidos a cada PPA e procuram orientar o gasto a resultados
- A cada ação do PPA corresponde outra na LOA
- O PPA pode articular todos os meios (públicos e privados) necessários à consecução dos seus Objetivos

**O programa como integrador entre planejamento, orçamento e gestão:**



# Elaboração/ desenho dos Programas

## O Programa Orientado a Resultado



# PPA 2000

## AVANÇA BRASIL

### AGENDAS

- 1 - Gestão do Estado
- 2 - Ambiental
- 3 - Informação e Conhecimento
- 4 - Emprego e Oportunidades de Renda
- 5 - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

### OPÇÕES ESTRATÉGICAS

- 1 - Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado
- 2 - Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda
- 3 - Combater a pobreza e promover a inclusão social
- 4 - Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos
- 5 - Reduzir as Desigualdades Inter-Regionais.
- 6 - Promover os Direitos de Minorias Vítimas de Preconceito e Discriminação.

# Balanço crítico PPA 2000 - 2003

## Pontos Fortes

- Introdução de sistemática de avaliação sob a ótica de resultados;
- Exposição das restrições sistêmicas à implementação dos programas;
- Promoção do aprendizado nas organizações.

## Pontos Fracos

- Ausência de avaliações aprofundadas inseridas na gestão do gasto;
- Internalização limitada dos resultados da avaliação na gestão do Plano - particularmente em relação ao orçamento;
- Qualidade e tempestividade das informações e dos indicadores – monitoramento precário;
- Participação limitada da sociedade.

# PPA 2004-07

**UM BRASIL DE TODOS: CRESCIMENTO  
SUSTENTÁVEL, EMPREGO E INCLUSÃO  
SOCIAL**



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão



# PPA 2004-2007

## ■ Inovações do PPA

- Declara uma estratégia de Desenvolvimento
- Cria o conceito de projeto de grande vulto, com avaliação *ex ante*
- Diferencia dois níveis de gestão: Estratégico e tático-operacional
- Lei do PPA cria sistema de avaliação
- Decreto e Portaria detalham o sistema de avaliação:
  - Comitê de Coordenação de Programas,
  - Comitê Gestor dos Programas,
  - UMA, CMA e CTMA
- Tentativa de institucionalizar e descentralizar o processo de avaliação (UMA)
- **Produto:** relatório de avaliação para o Congresso



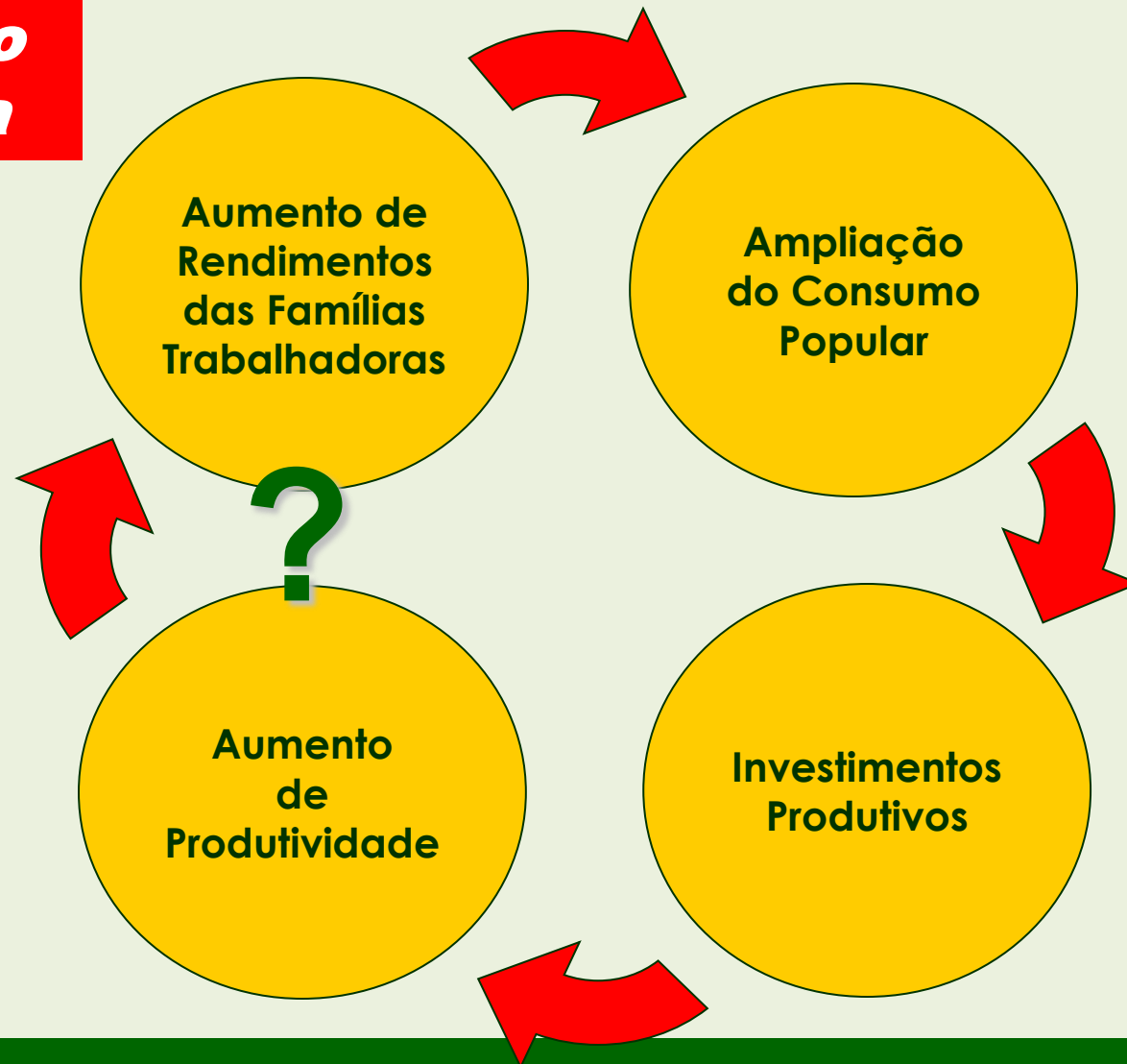
# “UM BRASIL PARA TODOS”

**5 DIMENSÕES** → **3 MEGAOBJETIVOS** → **30 DESAFIOS**

<b>MEGAOBJETIVO I</b>		
<b>Dimensão social</b>	<b>Inclusão social e redução das desigualdades sociais</b>	<b>10 Desafios</b>
<b>MEGAOBJETIVO II</b>		
<b>Dimensões econômica, ambiental e regional</b>	<b>Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais</b>	<b>11 Desafios</b>
<b>MEGAOBJETIVO III</b>		
<b>Dimensão Democrática</b>	<b>Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia</b>	<b>9 Desafios</b>

## ***Modelo de Crescimento via consumo de massa***

- **Elevação dos rendimentos do trabalho**
- **Elevação dos gastos sociais essenciais**
- **Redução nos preços de bens e serviços de consumo popular**



✓ **Conclusão: políticas de inclusão social são indispensáveis à operação do modelo de consumo de massa**

# Modelo de Gestão do PPA 2004-2007

Decreto nº 5.233, de 06-10-2004

<b>Estrutura</b>	<b>Atores</b>	<b>Sistema de Avaliação – art. 8º</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Comitê de Coordenação dos Programas – art. 5º</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Secretário Executivo</li><li>• Gerente de Programa</li><li>• SPOA/Equivalente</li><li>• Titulares de unidades indicados.</li></ul>	<b>Comissão de Monitoramento e Avaliação</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Comitê Gestor de Programas Multissetoriais – art.6º</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gerente de Programa</li><li>• Gerente Executivo</li><li>• Coordenador de Ação</li></ul>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Câmaras do Conselho de Governo – art. 7º (Temas Transversais)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De acordo com agenda das Câmaras do Conselho de Governo</li></ul>	<b>Unidade de Monitoramento e Avaliação</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Programas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gerente de Programa</li><li>• Gerente Executivo</li><li>• Coordenador de Ação</li></ul>	

# PPA 2008-2011

***UM BRASIL PARA TODOS***



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão



# PPA 2008-2011

## UM BRASIL PARA TODOS



# Plano Plurianual

## Objetivos do PPA 2008-2011:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
5. Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

# Três agendas estruturantes

## Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE

- Aumentar a qualidade da educação básica pública, enfrentando os problemas de rendimento, freqüência e permanência do aluno na escola
- Reduzir a taxa de analfabetismo e o número absoluto de analfabetos
- Ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico
- Ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior

## Agenda Social

- Elevar a escolaridade, a qualificação e o desenvolvimento do jovem em situação de vulnerabilidade
- Emancipar as famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda
- Ampliar a rede de proteção e promoção social
- Fortalecer as políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, quilombolas, mulheres, índios e assentados da reforma agrária
- Articular as ações de segurança pública com políticas sociais (PRONASCI)

## Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

- Ampliar os investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação
- Promover medidas fiscais de longo prazo
- Estimular o crédito e o financiamento
- Melhorar o ambiente de investimento
- Aperfeiçoar o sistema tributário



# Sistema de Monitoramento e Avaliação

## Organização

Órgãos Setoriais

Comitê de Coordenação dos Programas

Gerente de Programa

Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA)

Suporte ao Comitê de Coordenação dos Programas

Apoio aos Gerentes de Programa e Coordenadores de Ação

Ministério do Planejamento

Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA)

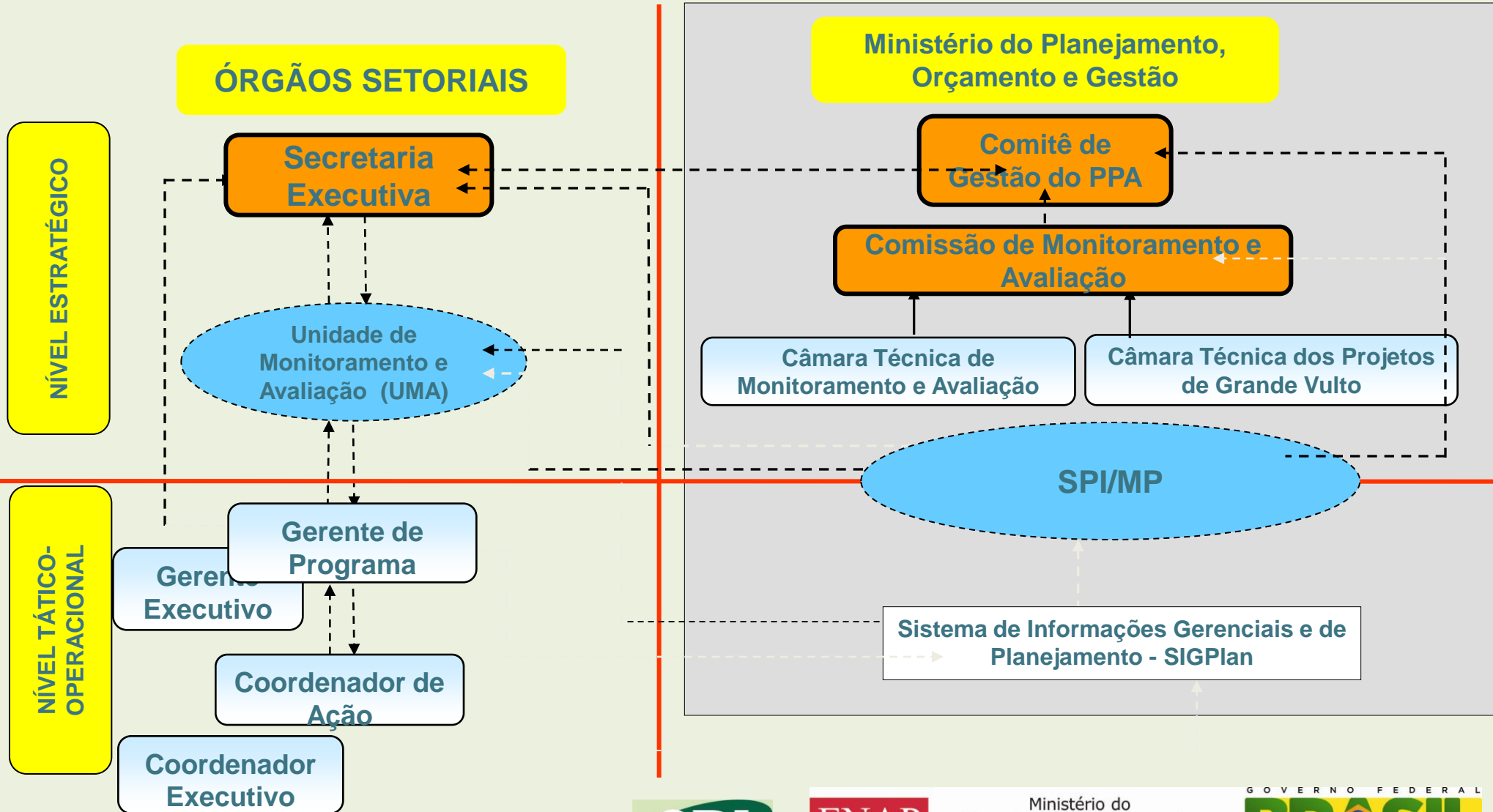
Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA)

Assessoramento

Consultores Internos aos processos de Monitoramento e Avaliação



# Fluxo de Monitoramento e Avaliação



Estrutura	Atores
Comitê de Gestão do PPA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</li><li>• Casa Civil da Presidência da República</li><li>• Ministério da Fazenda</li><li>• Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República</li></ul>
Secretaria Executiva	<ul style="list-style-type: none"><li>• no âmbito de cada órgão setorial</li></ul>
Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e representantes de órgãos do Poder Executivo</li></ul>
Unidades de Monitoramento e Avaliação	<ul style="list-style-type: none"><li>• em cada órgão responsável por programa</li></ul>
Programas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gerente de Programa</li><li>• Gerente Executivo</li><li>• Coordenador de Ação</li><li>• Coordenador Executivo de Ação</li></ul>



# Gestão de Restrições

• Integrante do processo de Monitoramento do PPA

• Objetivos:

- ✓ identificar e superar restrições sistêmicas;
- ✓ corrigir rumos;
- ✓ contribuir para a obtenção dos resultados globais desejados.

(Administrativas, Ambientais, Auditorias, Financeiras, Gerenciais, Institucionais, Judiciais, Licitações, Orçamentárias, Políticas, Tecnológicas e Outras)

Administrativas - Refere-se a questões/procedimentos de ordem burocrática

Ambientais - Impedimentos decorrentes da não obtenção/renovação de licenciamento ambiental

Auditoria - Refere-se a recomendações, instruções e outras formas de orientações emitidas pela auditoria interna (órgãos de auditoria ou Controladoria-Geral da União – CGU) ou externa (TCU),

Financeiras - Problemas referentes a repasse de recursos, empenho e liquidação de despesa; atraso, liberação parcial ou não liberação de recursos financeiros.

Gerenciais - Falta de autonomia do gerente frente às decisões do órgão; falta de ascendência do gerente sobre a equipe executora do programa

Institucionais - Compartimentalização rígida das competências/funções das áreas envolvidas com a gestão/execução do programa; difícil interação entre o gerente e o órgão setorial de planejamento/orçamento e a empresa estatal ou a agência envolvida

Judiciais - Interrupção na execução do programa provocada por imposições decorrentes de decisões judiciais tais como liminares, mandados, interpelações

Licitatórias - Dificuldades relativas à execução dos processos licitatórios para aquisição de bens ou contratação/ concessão de serviços, tais como obtenção de "não objeção" de organismos financiadores, ausência de licitantes, etc.

Orçamentárias - Dotação orçamentária insuficiente para a execução do programa/ações; contingenciamento (limites para dotação e empenho); dificuldade de obtenção de créditos orçamentários adicionais

Políticas - Problemas que têm impacto direto na execução de determinado programa ou ação causados por divergência de natureza política entre os atores envolvidos, inclusive entre as esferas de poder (Executivo, Legislativo, Judiciário) ou entre as esferas de governo (Federal, Estadual, Municipal).

Tecnológicas - Escassez de ferramentas (ex: equipamentos de informática) para a gestão do programa; inadequação ou obsolescência da tecnologia empregada

Outras - Refere-se a restrições que não se enquadram nas classificações anteriores. Neste caso, deve-se informar detalhadamente a natureza da restrição no campo "Restrição".



As restrições que mais influenciaram negativamente a execução do PPA foram as seguintes:

- Falta ou capacitação de pessoal (Administrativa)
- Insuficiência de recursos alocados na lei orçamentária anual (Orçamentária)
- Contingenciamento orçamentário (Orçamentária)
- Inexistência de sistemas ou falta de integração entre os mesmos (Tecnológica)
- Infraestrutura e apoio logístico inadequados (Administrativa)
- Insuficiência de cargos ou de capacitação gerencial (Gerencial)
- Obsolescência ou escassez de equipamentos e ferramentas (Tecnológica)
- Fluxo irregular de liberação de recursos (Financeira)
- Atraso na aprovação da lei orçamentária anual (Orçamentária)

# Resumo das Estratégias dos PPAs 2004-2015

## PPA 2004-2007

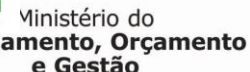
- Inclusão social;
- Desconcentração de renda (valorização do salário mínimo);
- Fortalecimento mercado interno;
- Redução vulnerabilidade externa;
- Fortalecimento da democracia e da cidadania;
- Investimento em infraestrutura .

## PPA 2008-2011

- Manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura (PAC, MCMV);
- Garantia para a educação de qualidade (PDE);
- Agenda Social, ampliação do Programa Bolsa Família.

## PPA 2012-2015

- Projeto Nacional de Desenvolvimento: redução das desigualdades regional e entre o rural e o urbano;
- Transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- Erradicação da pobreza extrema (BSM).



ANOS 1990

## CONTEXTO IDEOLÓGICO

Estado Mínimo; Incrementalismo;  
Desnecessidade de Planejamento; Não  
Discricionariedade; Gerencialismo.

## LÓGICA FISCALISTA

Orçamento precede e condiciona a ação estatal; o Planejamento se converte em função cotidiana "menor" esvaziada de sentido e conteúdo político estratégico, mero apêndice da gestão.

ANOS 2000

## RETOMADA DO PLANEJAMENTO

(Setorial, Mirando o Investimento)  
Visa a romper o incrementalismo do PPA, reintroduzir a ideia de transformação finalística de estruturas sociais e econômicas.

Planejamento: é ele que precede e orienta a ação; precede e orienta o orçamento.

I → S

Busca libertar a Ação do Estado tanto do incrementalismo subjacente ao PPA, como da lógica fiscalista que aprisiona o investimento.

**BRASIL /  
SETORIAL****PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO  
SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2013**

POLÍTICAS MACRO E  
MICROECONÔMICAS

.2004: Minfaz - Reformas micro e crescimento econômico de longo prazo.  
.2008: Minfaz - A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda

POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO  
TECNOLÓGICO E  
PRODUTIVO,  
INFRAESTRUTURA,  
TERRITÓRIO E  
LOGÍSTICA

.2003: MDIC -Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).  
.2007: Presi/Br - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-1).  
.2007: Min. Integração Nac. - Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).  
.2010: Presi/Br - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2).  
.2011: PDP – Brasil Maior: Política industrial e de desenvolvimento produtivo.  
.2013: EPL – Empresa de Planejamento e Logística.

POLÍTICAS DE  
DEFESA NACIONAL,  
ENERGIA E MEIO-  
AMBIENTE

.2004: PRESI/BR - Brasil em 3 Tempos (2007, 2015 e 2022) – biocombustíveis e mudanças climáticas.  
.2008: MinDef - Estratégia Nacional de Defesa (END).  
.2009: EPE/MME - Plano Decenal de Expansão de Energia (PNEE 2008 / 2017).  
.2010: MME - Plano Nacional de Mineração 2030.

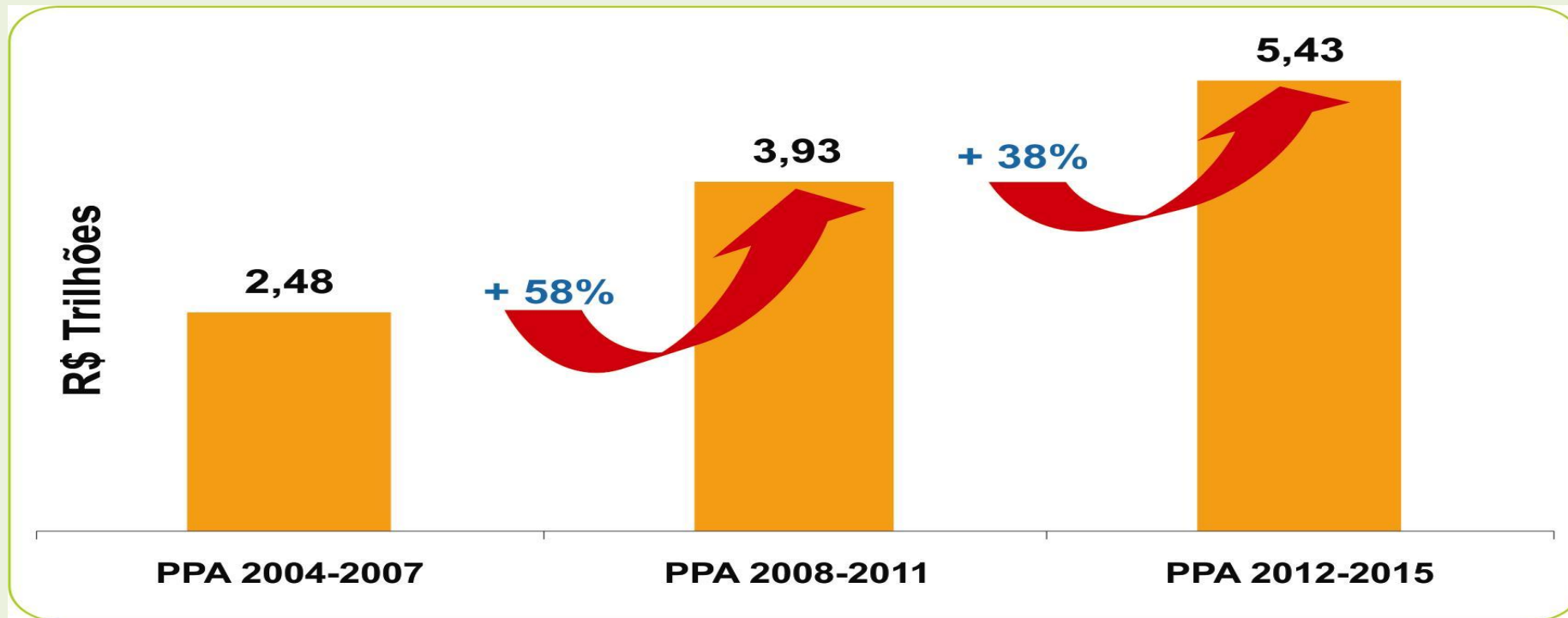
POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO  
HABITACIONAL

.2004: MinCid - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Política Nacional de Habitação (PNDU/PNH).  
.2009: MinCid - Programa Minha Casa, Minha Vida (PAC-2 / MCMV).

POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL

.2003: MDS - Programa Fome Zero e Programa Bolsa-Família (PBF).  
.2007: MEC - Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE).  
.2008: Presi/BR - Agenda Social.  
.2010: PNDH-3  
.2011: PBF – Brasil sem Miséria: combate à fome e à pobreza.

■ Evolução do volume de recursos dos PPAs



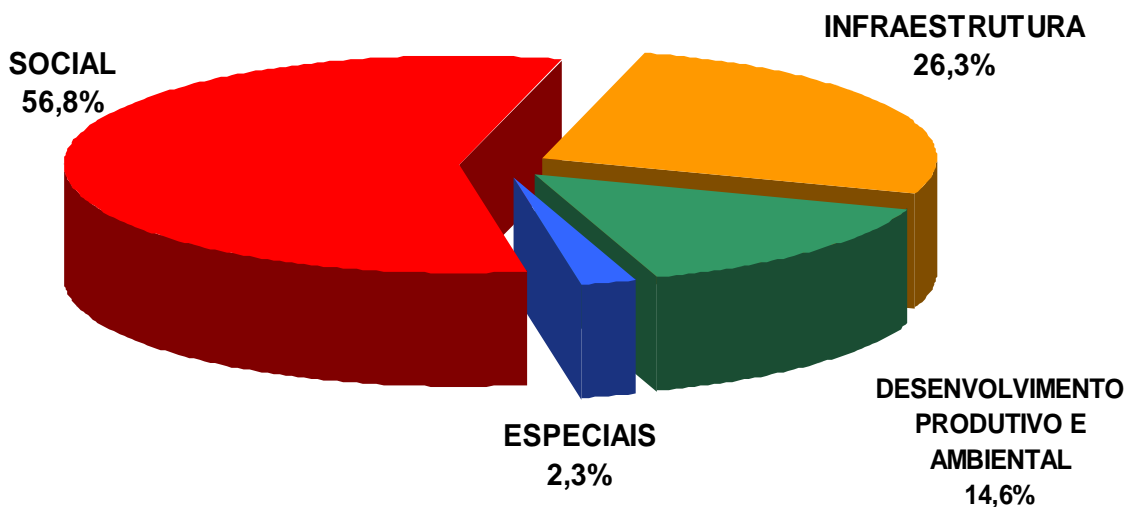


# Alocação de Recursos Financeiros

## PPA 2012-2015

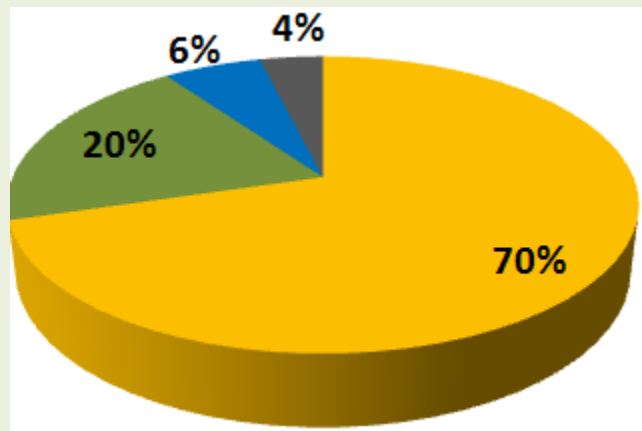
### Distribuição dos recursos financeiros nos Programas Temáticos do PPA 2012-2015

Área Temática	Quantidade de Programas Temáticos	Valores estimados (R\$ Bilhões)
SOCIAL	25	2.580
INFRAESTRUTURA	15	1.194
DES. PRODUTIVO E AMBIENTAL	17	663
ESPECIAIS	8	104
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>4.541</b>



# PPA Execução Orçamentária de 2012\*

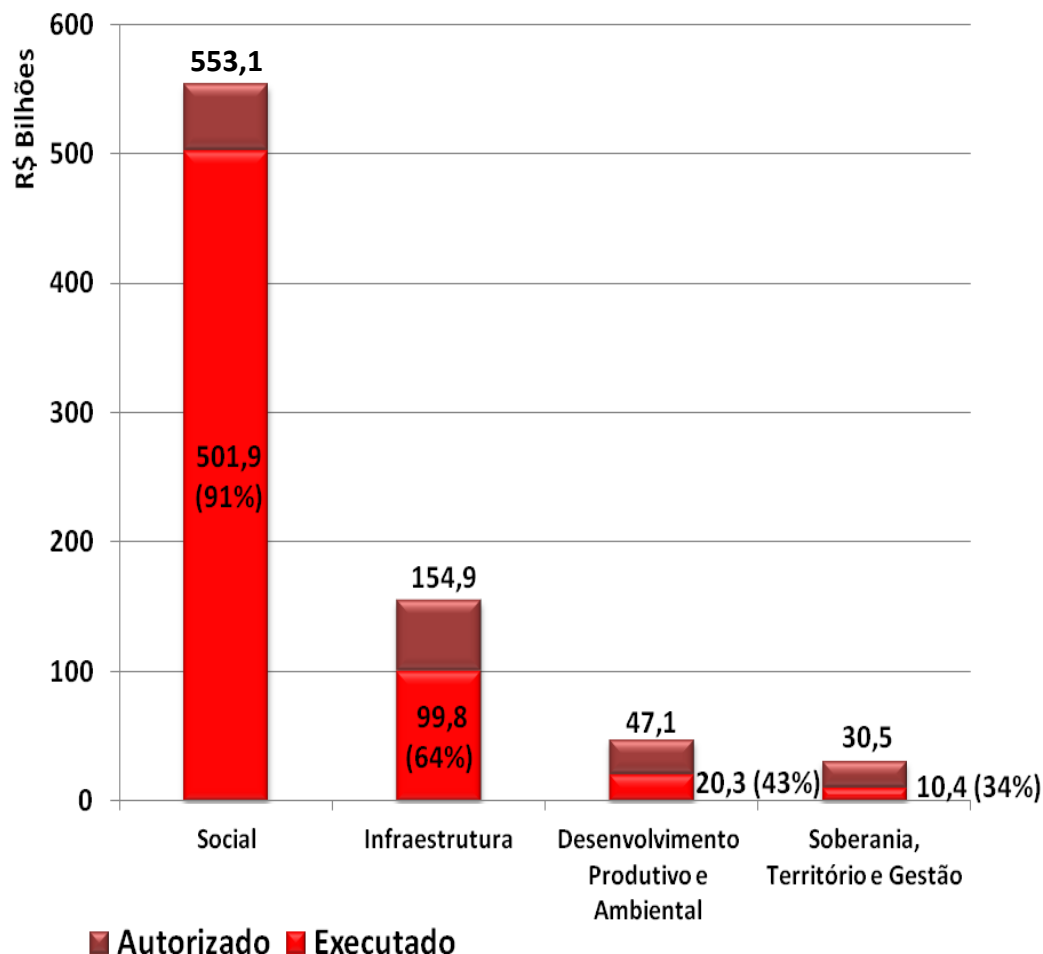
Valores Autorizados (LOA + Créditos), por Bloco Temático



Total : 785,6 bilhões

- Políticas Sociais (553,1 bilhões)
- Políticas de Infraestrutura (154,9 bilhões)
- Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental (47,1 bilhões)
- Políticas de Soberania, Território e Gestão (30,5 bilhões)

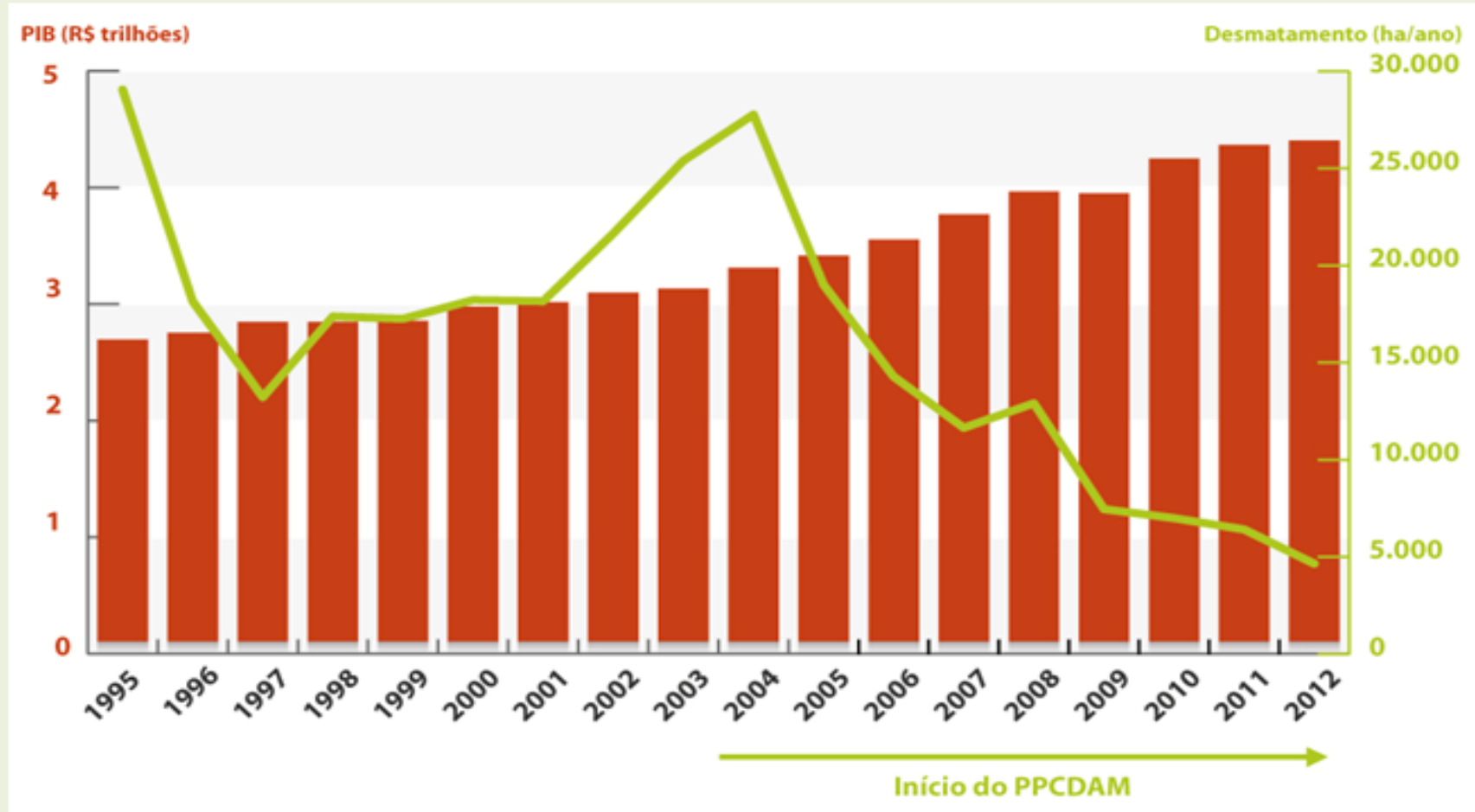
Execução orçamentária por Bloco Temático \*\*



Total : 632,3 bilhões (80,5%)

\* Considerados Apenas os Programas Temáticos  
 \*\* Liquidado dos Orçamentos Fiscal e Seguridade + Pago do Orçamento de Investimentos

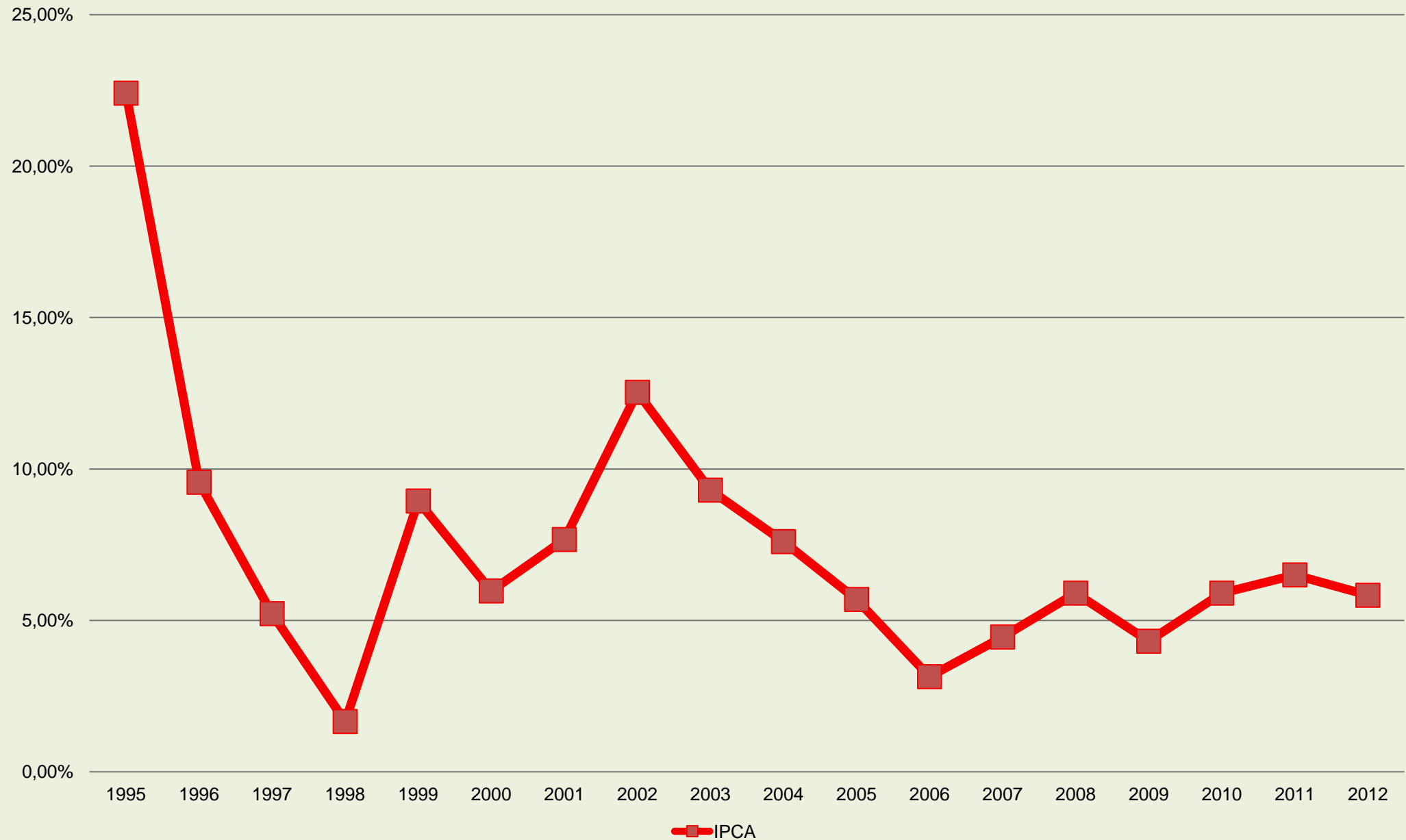
## Crescimento com redução do desmatamento



Fonte: Banco Central do Brasil, PRODES/INPE.

Elaboração: SPI/MP

# Taxa de inflação (IPCA)



■ IPCA

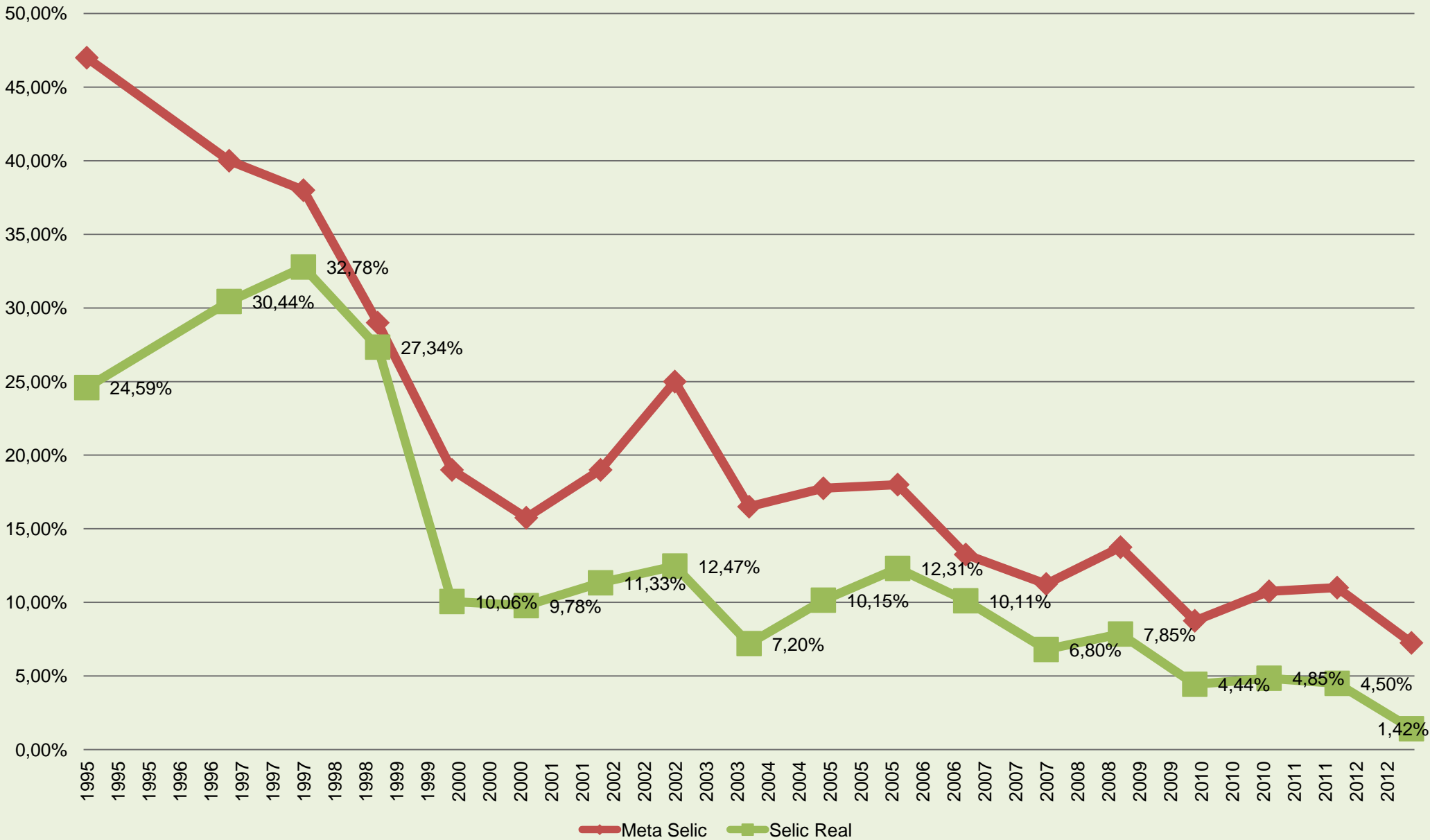


Ministério do  
Planejamento, Orçamento

**Fonte: Banco**



# Taxa Selic

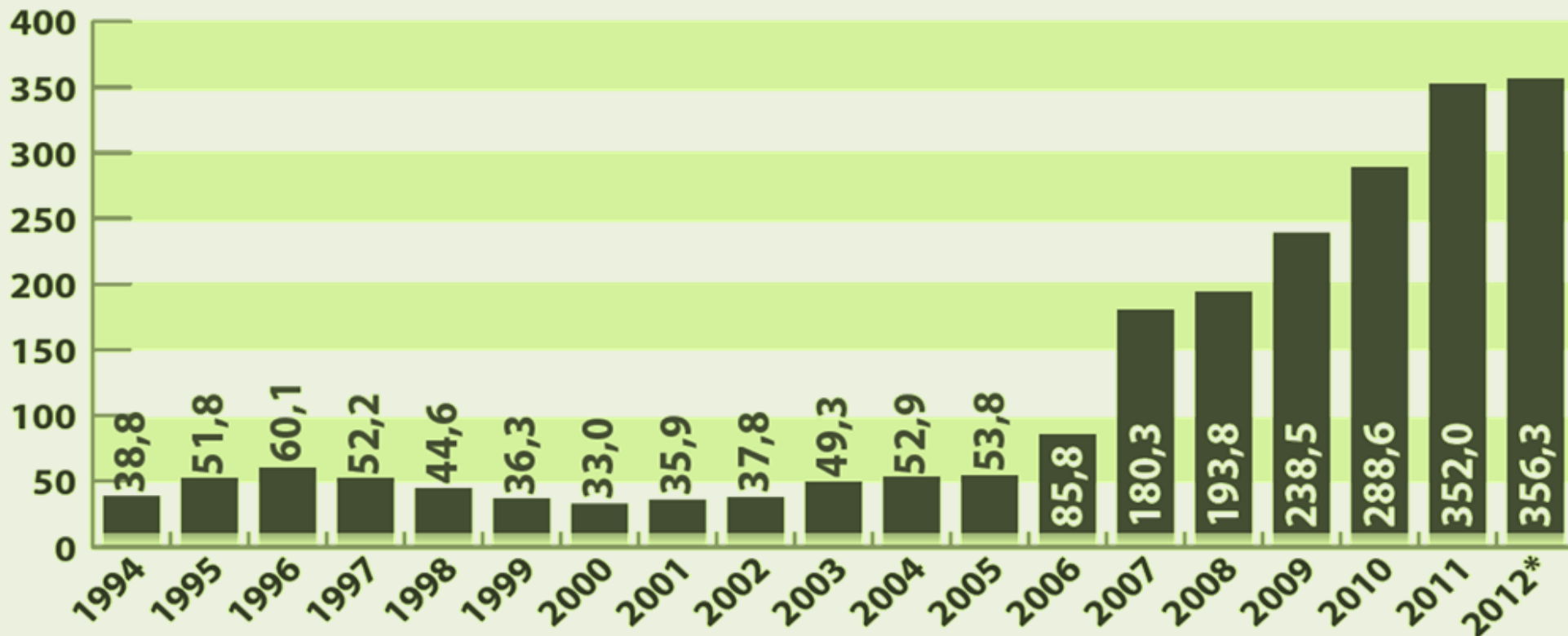


Ministério do  
Planejamento, Orçamento

**Fonte: Banco**



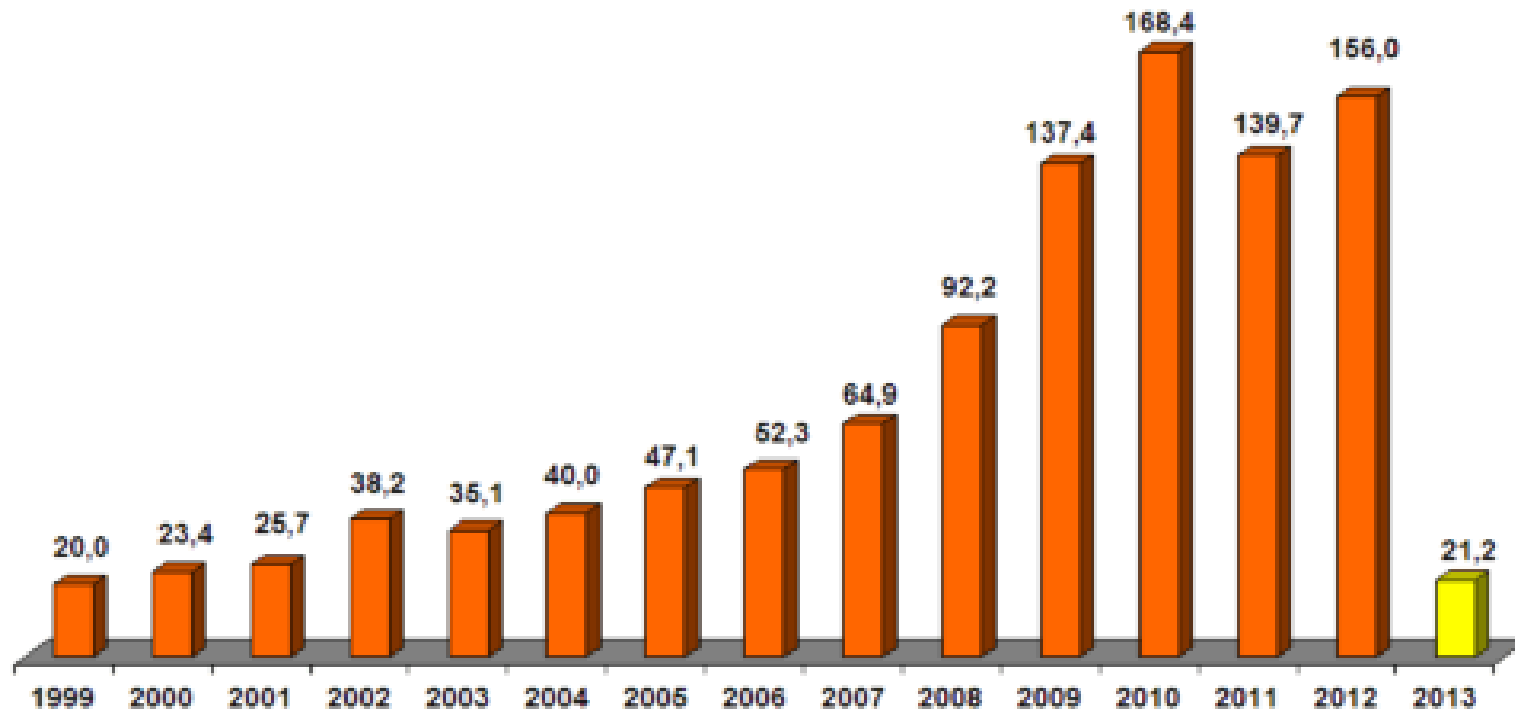
## Divisas internacionais (US\$ bilhões)



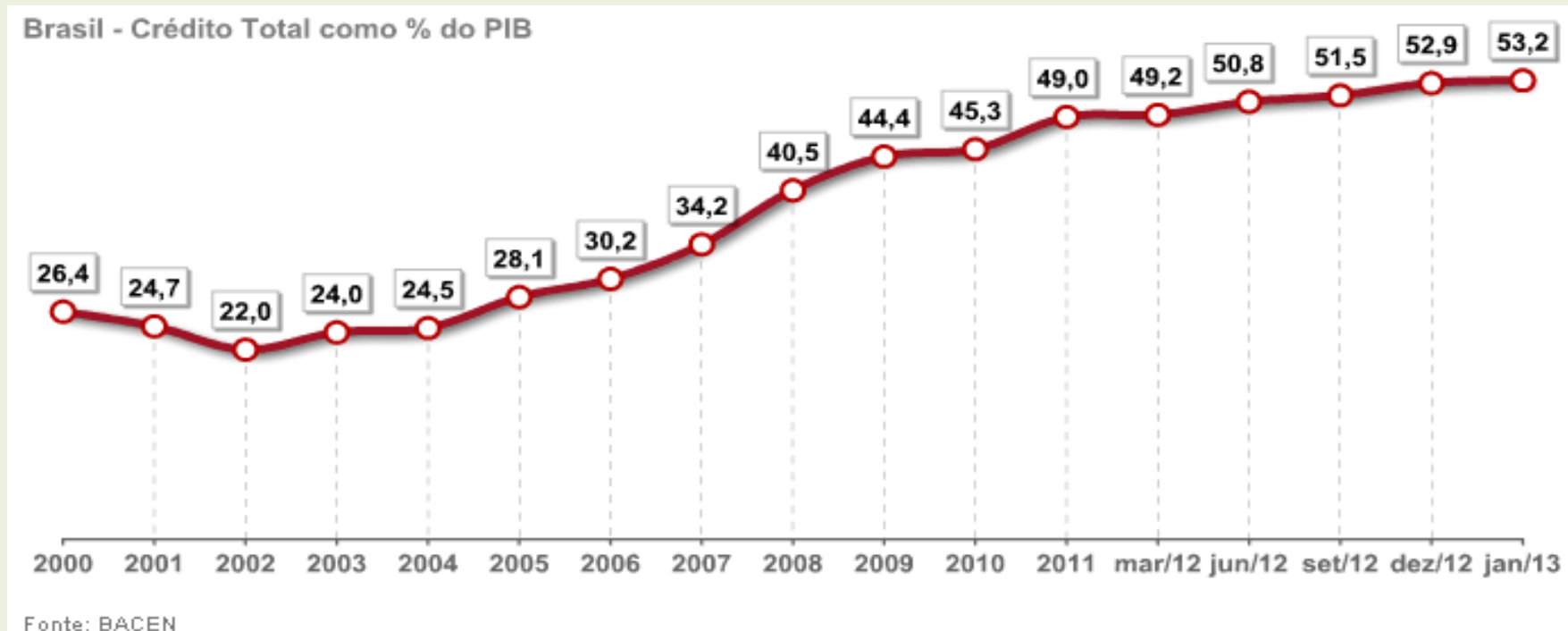
*Fonte: Banco Central do Brasil*

# Evolução do desembolso do BNDES

R\$ bilhões



# Evolução do crédito no Brasil



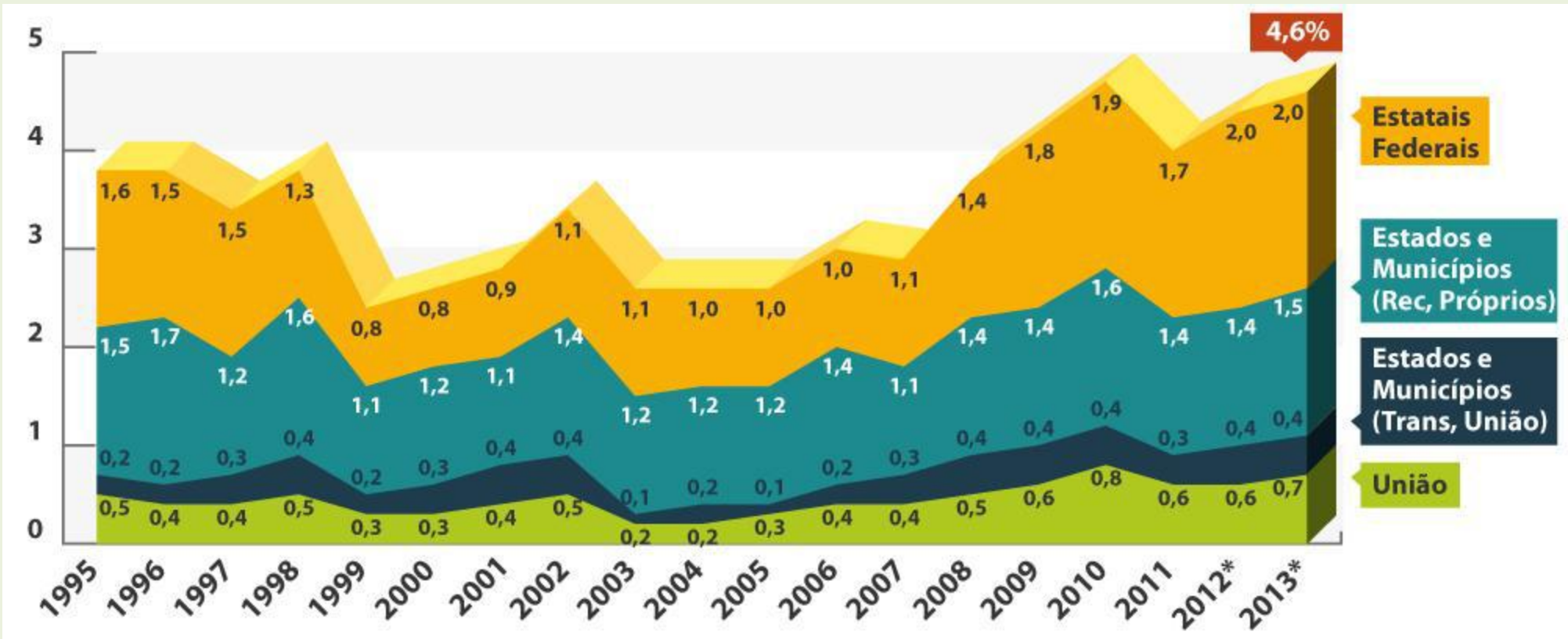
- ❖ 47 % do volume de crédito foi destinado a pessoas físicas e 53% a pessoas jurídicas.



# Expansão dos Investimentos Federais, em R\$ bilhões.

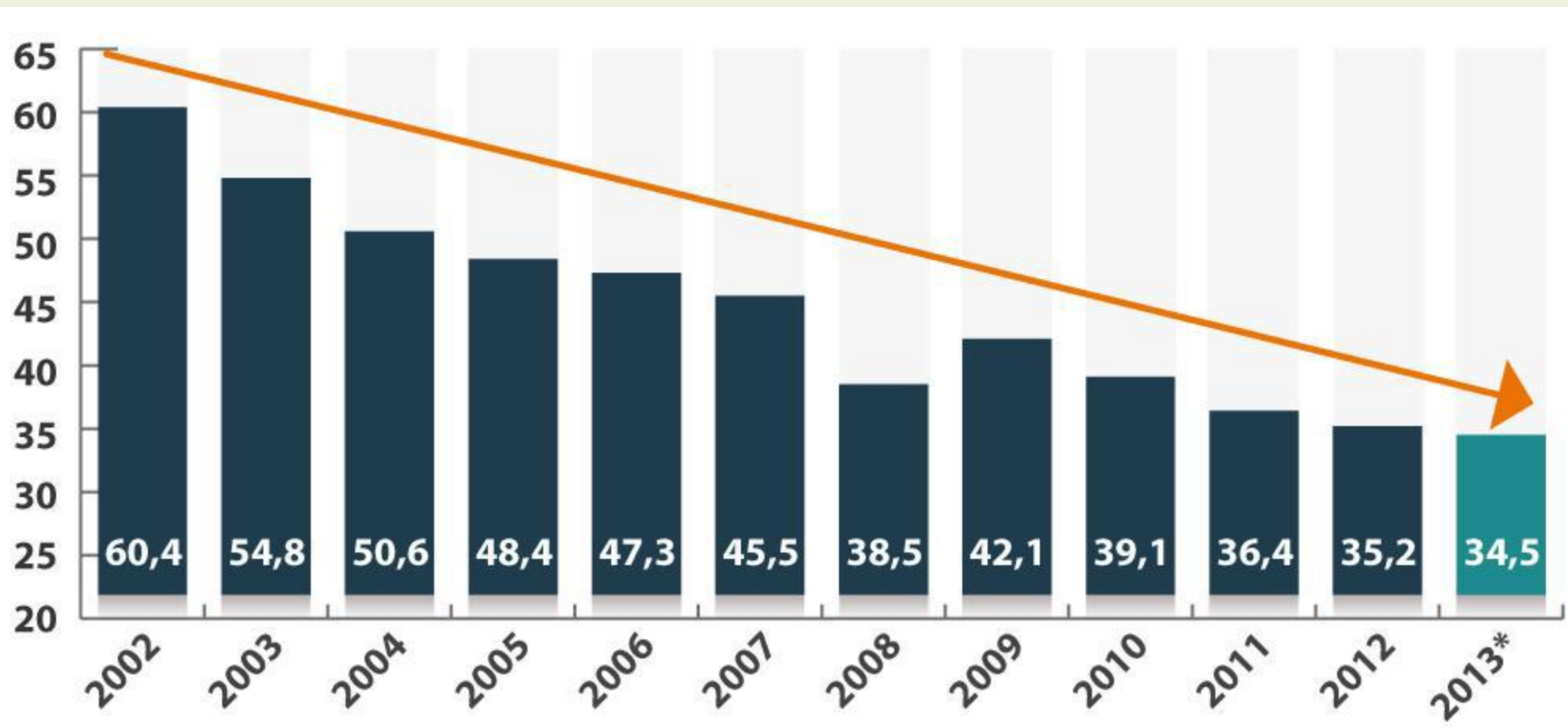


# Crescimento do investimento público

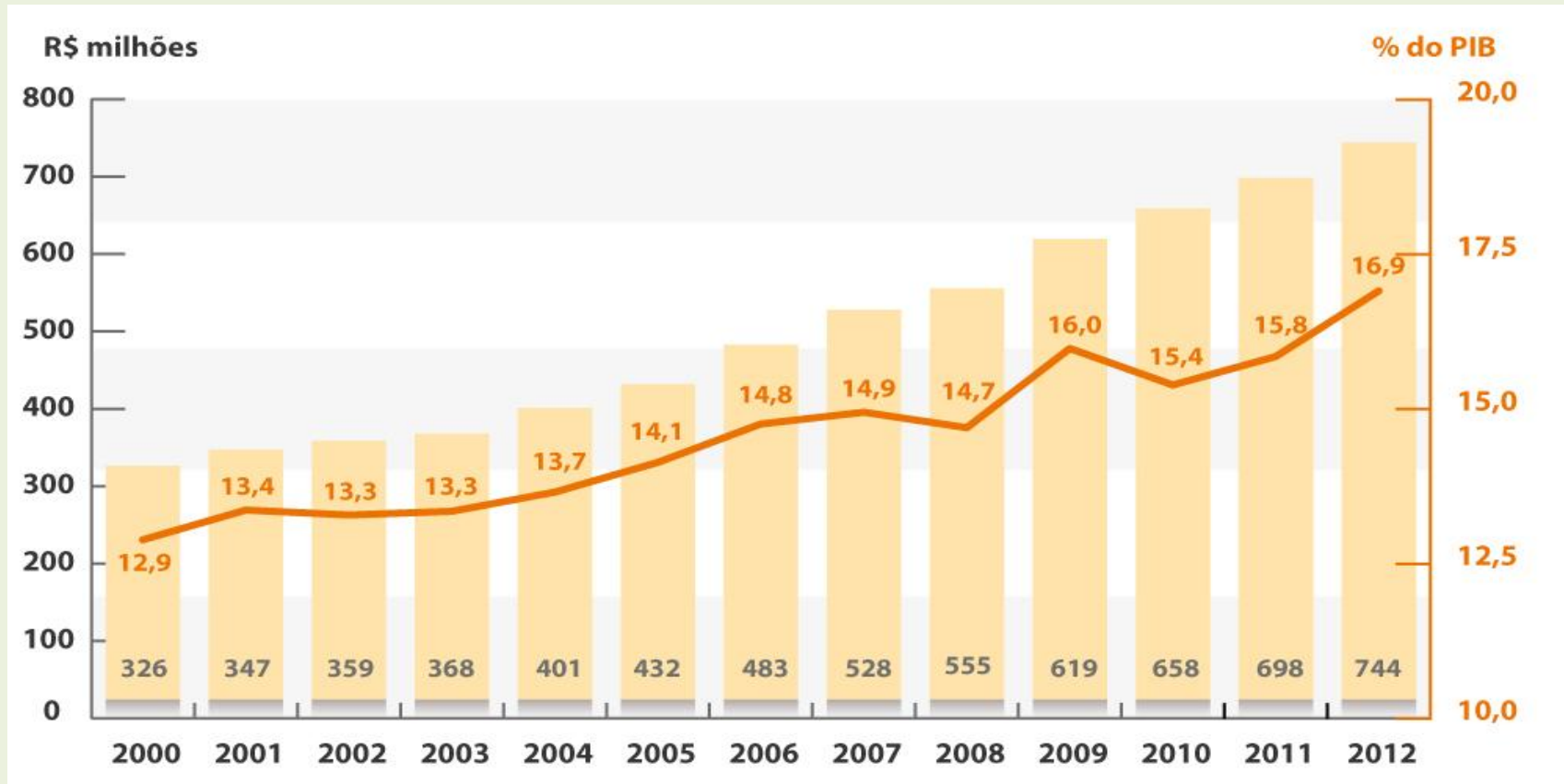


Fonte: PNAD/IBGE

## Dívida líquida do setor público, em % do PIB.

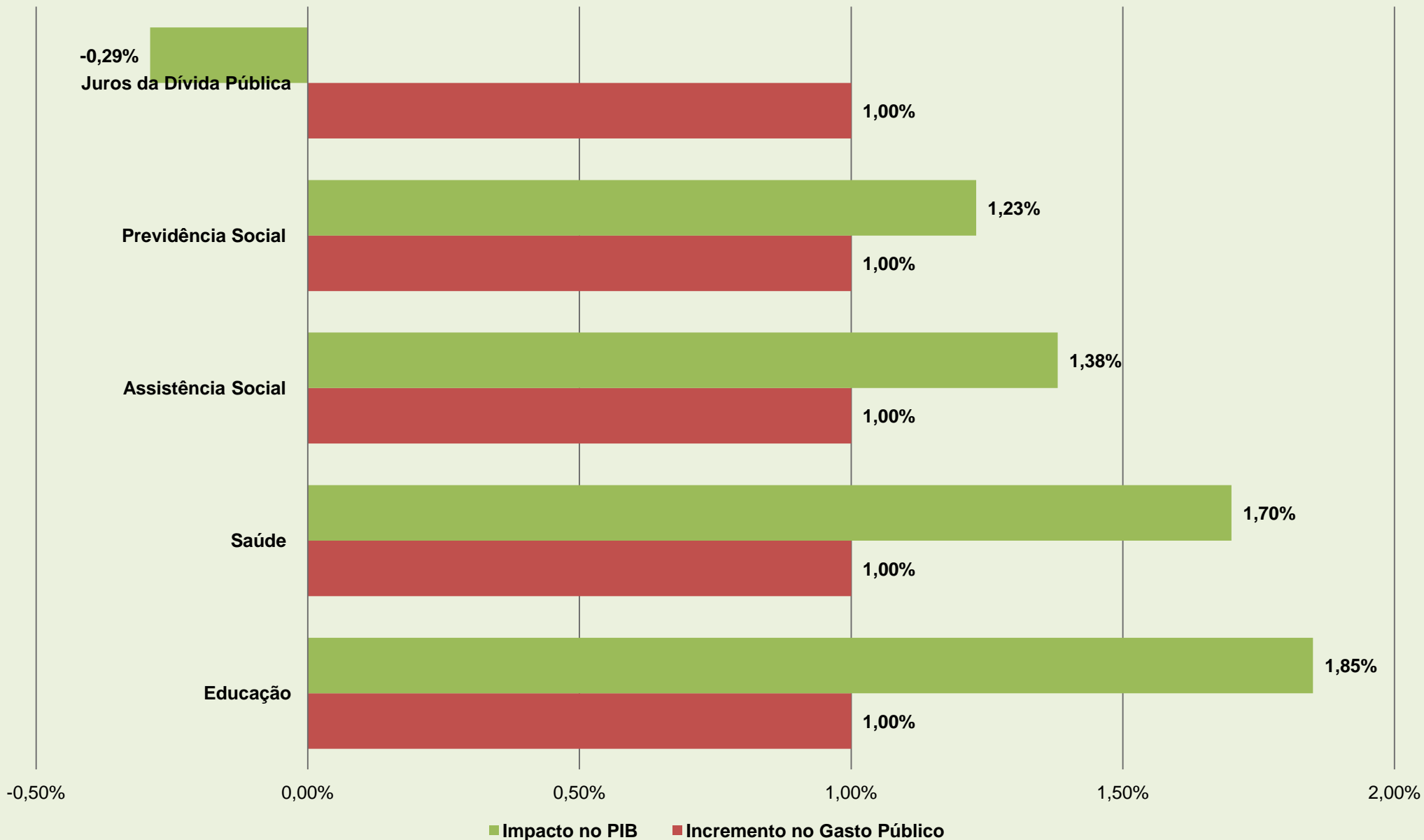


# Aumento dos gastos sociais



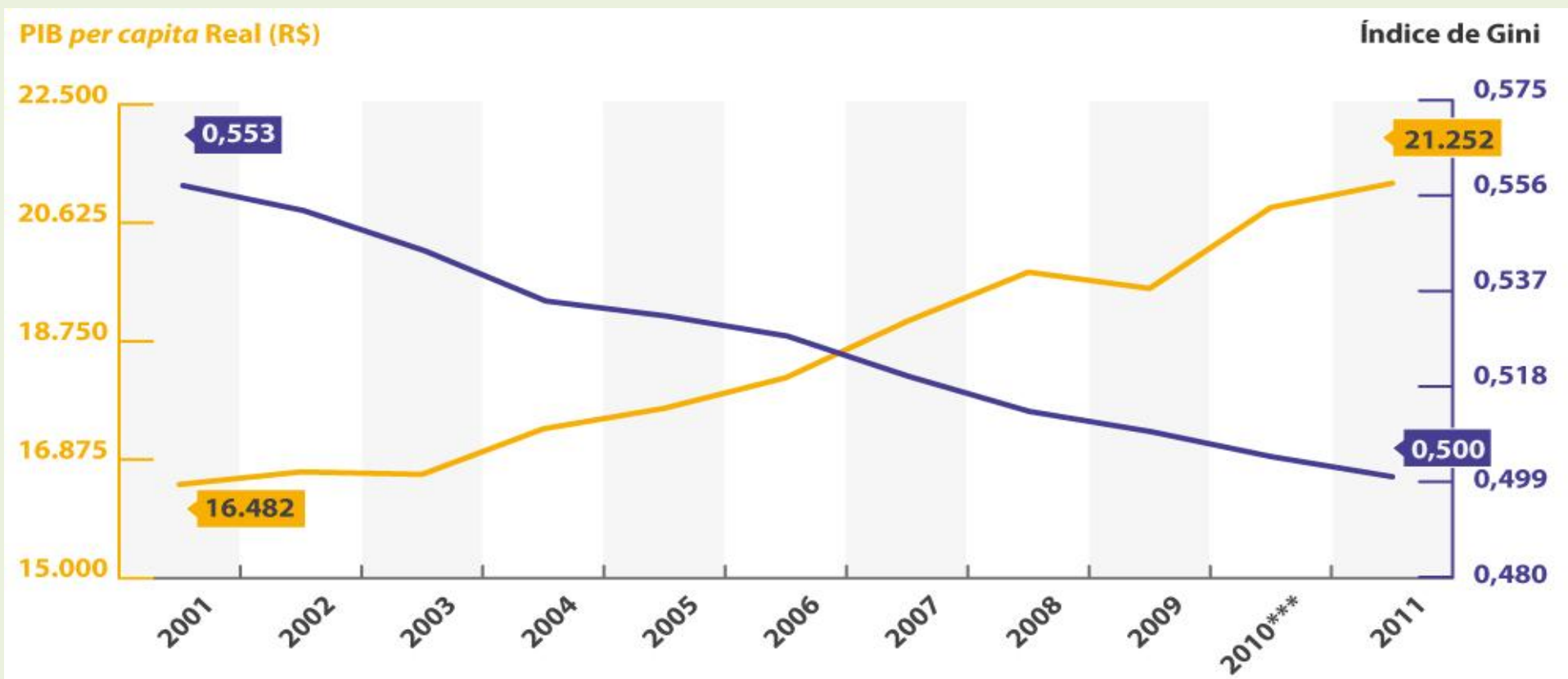
Fonte: SIOP/MP e Conta Nacionais/IBGE. Elaboração: SPI/MP.

# Efeito Multiplicador do Gasto Social sobre o PIB



# Crescimento com redução das desigualdades

## PIB *per capita* x Gini



\*\* Rendimento mensal domiciliar.

\*\*\* PNAD não foi coletada em 2010, devido à realização do Censo do IBGE.

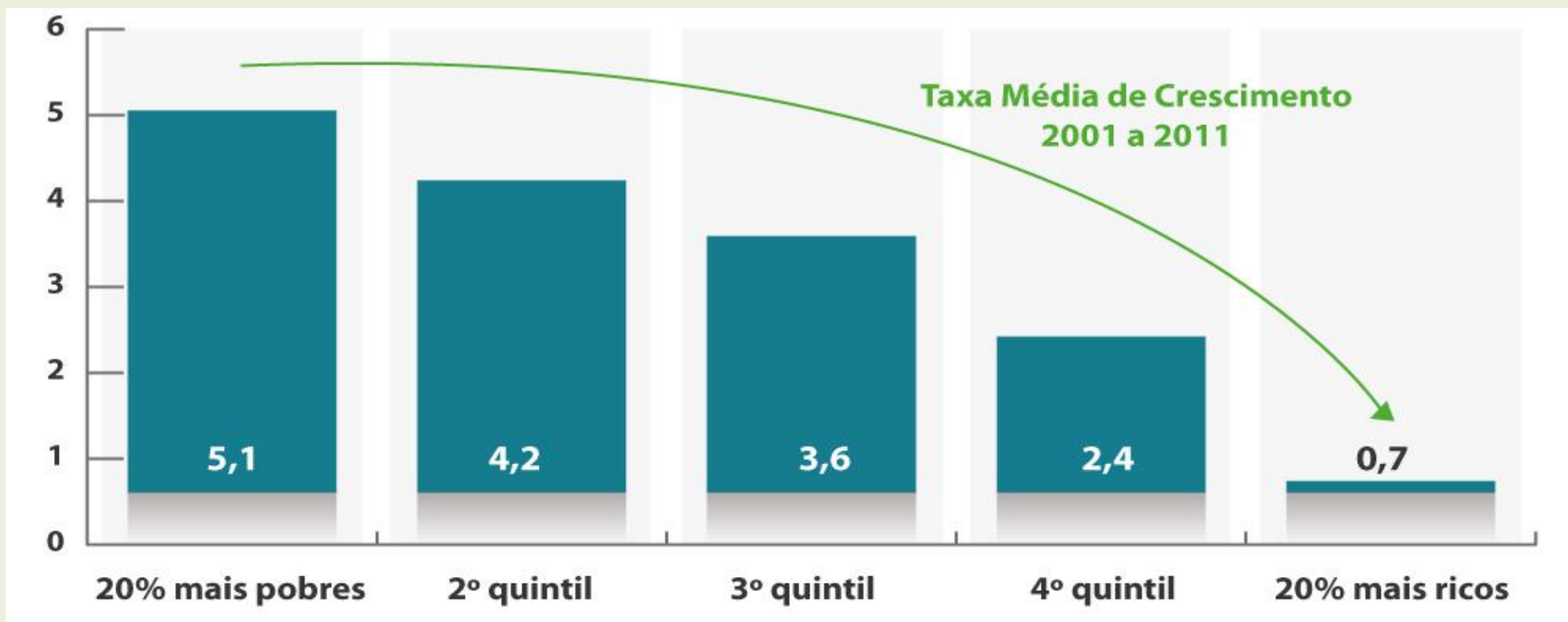
Fonte: NSCN/IBGE e PNAD/IBGE



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão

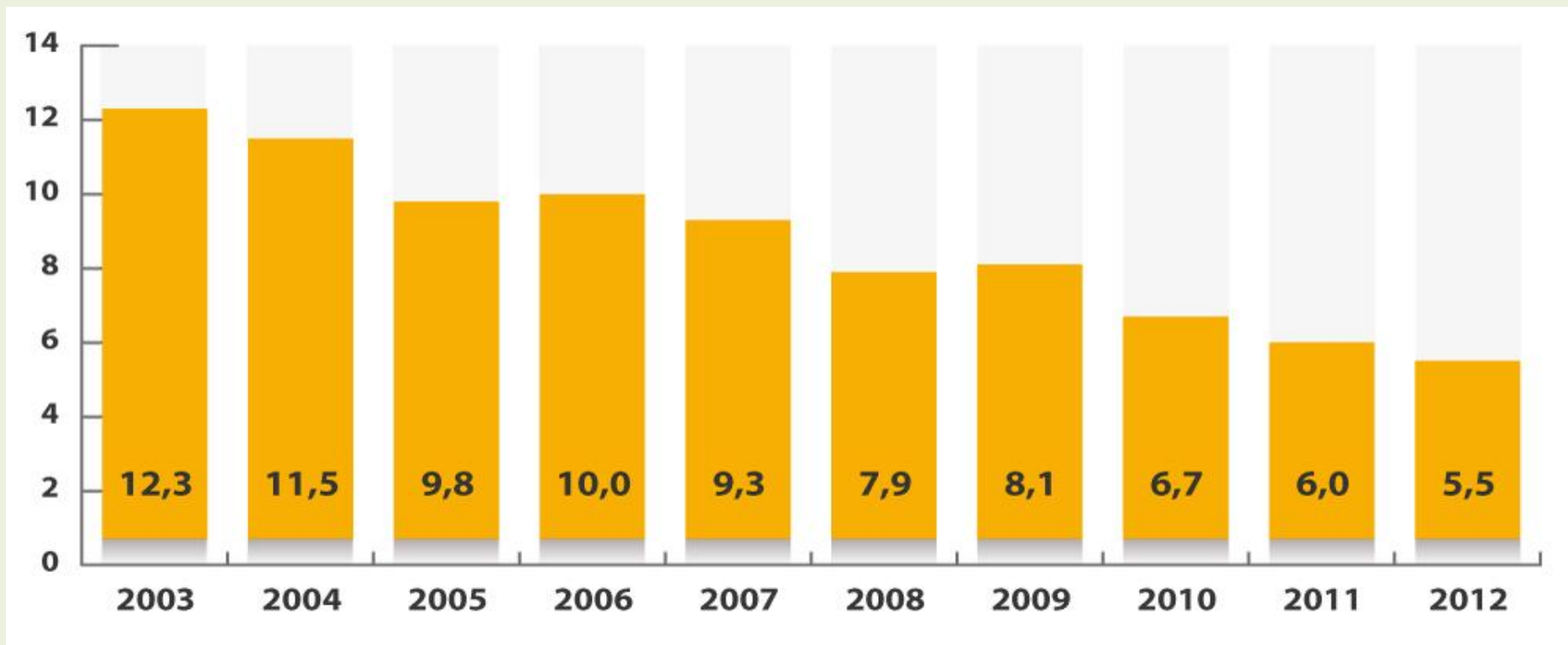


# Redução das desigualdades de renda entre pobres e ricos



Fonte: PNAD/IBGE

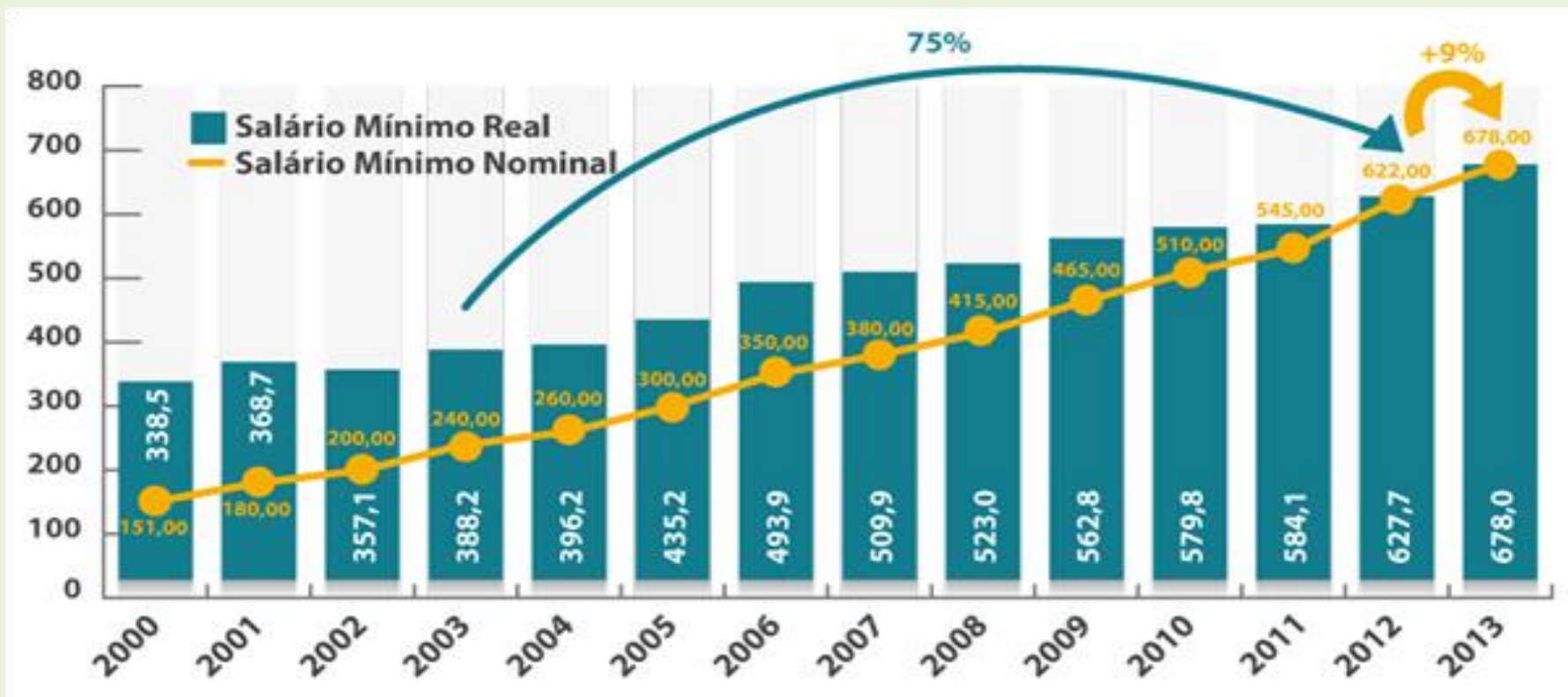
## Reestruturação do mercado de trabalho



Fonte: IBGE



# Valorização do salário mínimo

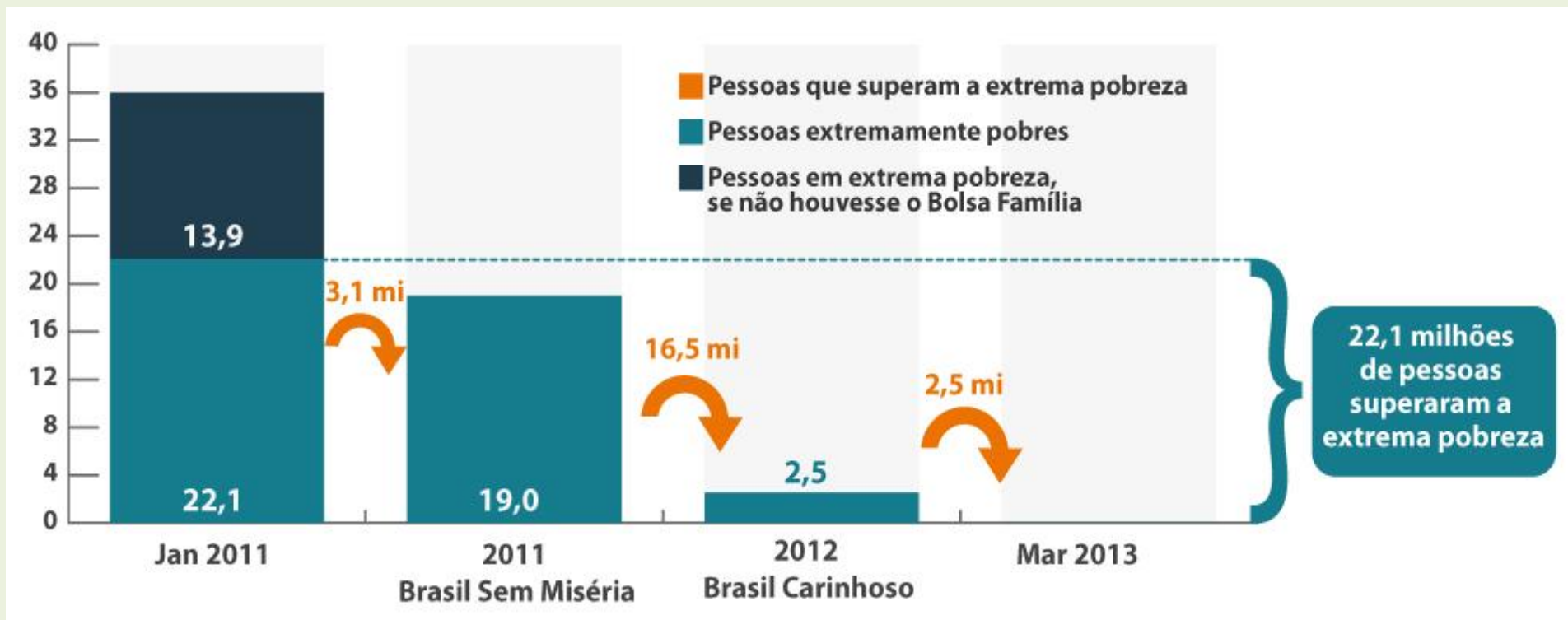


\* Salário mínimo real em valores de 2013

Fonte: Banco Central do Brasil

Elaboração: Ministério da Fazenda

# Erradicação da miséria



Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais e Folha de Pagamentos do Bolsa Família

## Redução da pobreza e Aumento da expectativa de vida

### População em Extrema Pobreza\*



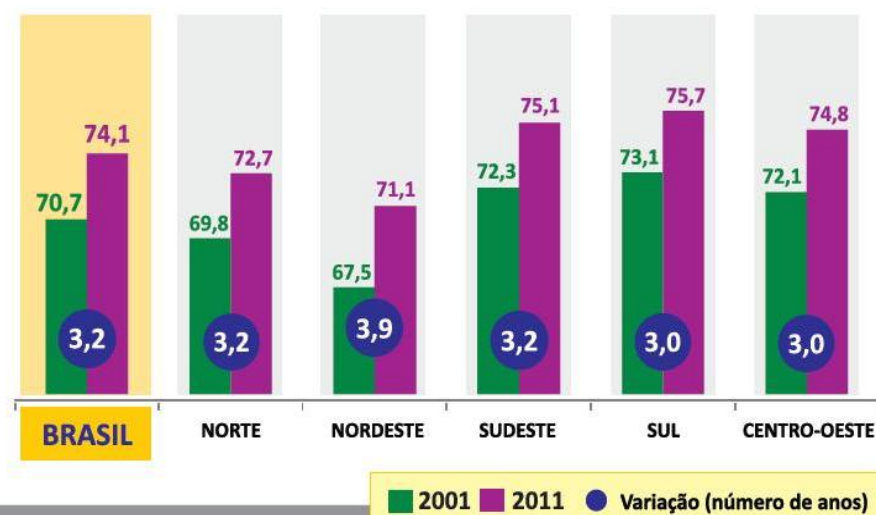
Fonte: DISOC/IPEA.

\* Percentual da população com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza internacional de US\$ PPC 1,25/dia.

\*\* A PNAD não foi coletada em 2010, devido à realização do Censo Demográfico.

### Esperança de vida ao nascer

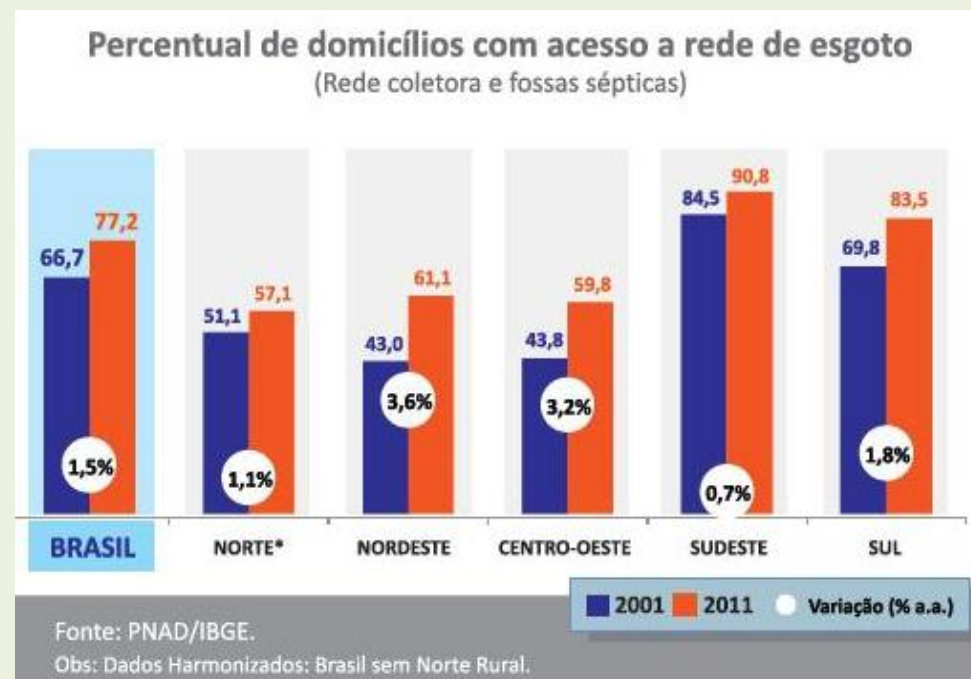
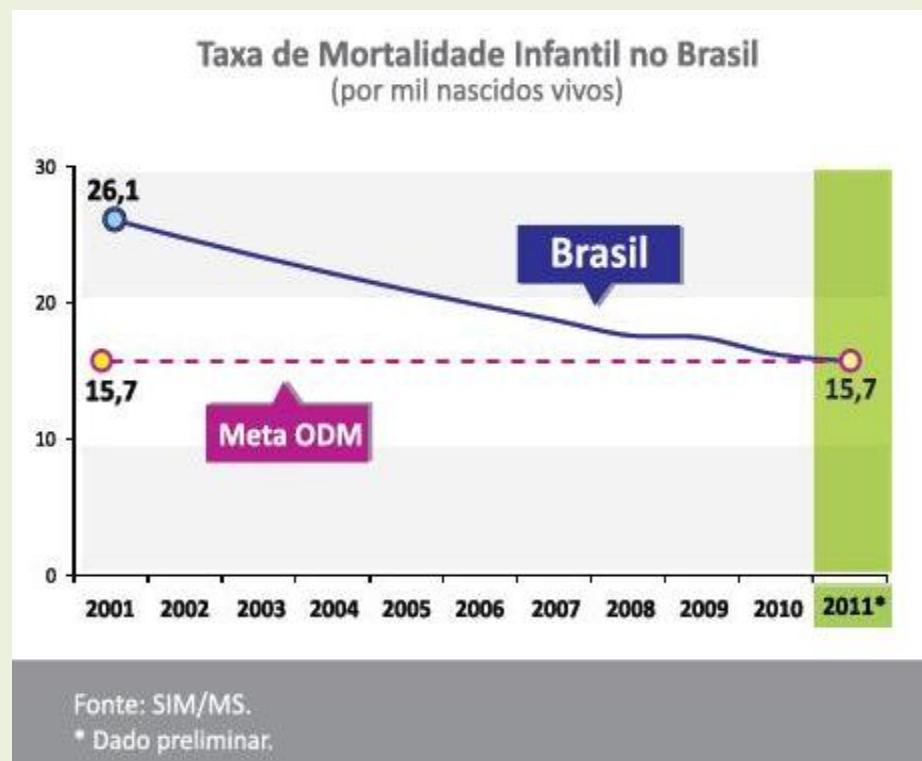
(2001 a 2011)



Fonte: PNAD/IBGE.

Obs: Dados Harmonizados: Brasil sem Norte Rural.

## Redução da mortalidade infantil e ampliação do acesso a saneamento básico



# PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO & GESTÃO PÚBLICA



Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão



# **TRAÇOS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

- 1. PATRIMONIALISMO, PATERNALISMO, PERSONALISMO, CLIENTELISMO, ...**
- 2. FORMALISMO E ISOLAMENTO BUROCRÁTICO**
- 3. MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA**
- 4. FRAGILIDADE DA GESTÃO PÚBLICA EM ÁREAS DE CONTATO DIRETO COM A POPULAÇÃO**
- 5. ALTA CENTRALIZAÇÃO BUROCRÁTICA**
- 6. MUITA IMITAÇÃO DE FÓRMULAS E REFORMAS ESTRANGEIRAS**
- 7. DÉFICIT DEMOCRÁTICO**
- 8. PARALISIA OU INÉRCIA DECISÓRIA**

# Complexificação da Agenda do Desenvolvimento requer Estado capaz e pró-ativo:

- Não basta fazer crescer o PIB; é preciso fazer crescer o PIB de forma compatível com:
  - Fortalecimento do mercado interno e estruturação do mercado de trabalho,
  - Erradicação da miséria e redução das desigualdades sociais e territoriais/regionais,
  - Sustentabilidade produtiva, ambiental e humana,
  - Aperfeiçoamento das instâncias representativas, participativas e deliberativas da sociedade,
  - Respeito e garantia das conquistas e direitos republicanos e democráticos.

# Reforma Contemporânea do Estado requer engajamento coletivo da Nação e sentido político-estratégico do Governo:

- REFORMA TRIBUTÁRIA E FISCAL: PROGRESSIVA NA ARRECADAÇÃO E REDISTRIBUTIVA NOS GASTOS.
- REFORMA ÉTICO-POLÍTICA NOS SISTEMAS DE REPRESENTAÇÃO E DELIBERAÇÃO: ESFERA PÚBLICA.
- CULTURA DE DIREITOS: PLATAFORMA DHESCA – DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS.
- REVOLUÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA-PRODUTIVA: ECONOMIA VERDE + EDUCAÇÃO AMBIENTAL; ENCADEAMENTOS INOVATIVOS = INOVAÇÃO PRODUTIVA E INSTITUCIONAL DE PROCESSO E PRODUTOS.



# DESAFIOS ORGÂNICOS DA GESTÃO PÚBLICA NO SÉC. XXI

- DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: MÉRITO, TRANSPARÊNCIA, AUTONOMIA, MOBILIDADE, RESPONSABILIDADE
- PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA: CICLO LABORAL DO SERVIDOR PÚBLICO
- NOVAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO, GESTÃO & COMUNICAÇÃO: CRIAÇÃO E DIFUSÃO DE T.I.G.C.'s
- GESTÃO POR DESEMPENHO E RESULTADOS: DESENVOLVIMENTO COMPLEXO E MULTIDIMENSIONAL
- NOVOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA: REPACTUAÇÃO FEDERATIVA; MAIS/MELHOR PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

# DESAFIOS ORGÂNICOS DA ORÇAMENTO PÚBLICO NO SÉC. XXI

- ELEVAR O NÍVEL DE AGREGAÇÃO DAS UNIDADES MÍNIMAS DE EXECUÇÃO DO GASTO PARA O PLANO ESTRATÉGICO DOS OBJETIVOS OU METAS DO PPA.
- APLICAR TRATAMENTO DIFERENCIADO AO GASTO PÚBLICO (EM TERMOS DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTAÇÃO, CONTROLE, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO), SEGUNDO A NATUREZA EFETIVA E DIFERENCIADA DAS DESPESAS, DE MODO QUE, POR EX:
  - DESPESAS DE CUSTEIO “INTERMEDIÁRIO” DA MÁQUINA PÚBLICA = CONTABILIZAÇÃO ANUAL E FOCO NA EFICIÊNCIA.
  - DESPESAS DE CUSTEIO “FINALÍSTICO” DAS POLÍTICAS PÚBLICAS = CONTABILIZAÇÃO ANUAL E FOCO NA EFICÁCIA E EFETIVIDADE.
  - DESPESAS DE INVESTIMENTO-CUSTEIO = CONTABILIZAÇÃO PLURIANUAL E FOCO NA EFICÁCIA E EFETIVIDADE.

# DESAFIOS ORGÂNICOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO SÉC. XXI

- VISÃO ESTRATÉGICA GLOBAL / VISÃO DE FUTURO
- CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO & COORDENAÇÃO
- TEOR PROSPECTIVO / PROPOSITIVO
- TEOR DEMOCRÁTICO / PARTICIPATIVO
- TEOR ÉTICO: princípios republicanos e democráticos...

# Posicionamento Estratégico do MPOG/SPI 2012-2015

**Fortalecer o PPA como referência para formulação e gestão de políticas públicas, em articulação federativa e com participação social**

**Apoiar os processos de planejamento e implementação das políticas públicas junto aos Órgãos Setoriais**

**Fortalecer as relações federativas e sul americanas de planejamento e orçamento para implementação articulada das políticas públicas no território**

**Muito Obrigado!**  
**Jose.cardoso@planejamento.gov.br**



Ministério do  
**Planejamento, Orçamento  
e Gestão**

