

EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

D 4.7 – Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (20h) (Aula 2: Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - Lições e Perspectivas)

Professor: Pedro Antônio Bertone Ataíde

23 a 27 de março de 2012



Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual
Lições e Perspectivas

Avaliação do Plano Plurianual

- Contribui para a tomada de decisão
- Promove disseminação do conhecimento
- Induz aperfeiçoamentos na concepção e na gestão dos planos e programas
- Comunica resultados da ação governamental:
 - prestação de contas, transparência

- O tempo das avaliações nem sempre dialoga com os tempos da política
- Resultados das avaliações nem sempre são tempestivos para correção de rumos (nem sempre contribuem para atingir de metas de governo)
- Avaliações externas, baseadas em evidências, tendem a fornecer um olhar mais isento, com críticas mais assertivas

Dilemas na Concepção da Avaliação do PPA

Formalidade

Utilidade

Amarras Normativas
Cultura legalista

Sobrecarga
burocrática

Foco nos métodos e
processos

Subsídios à melhoria
da gestão pública

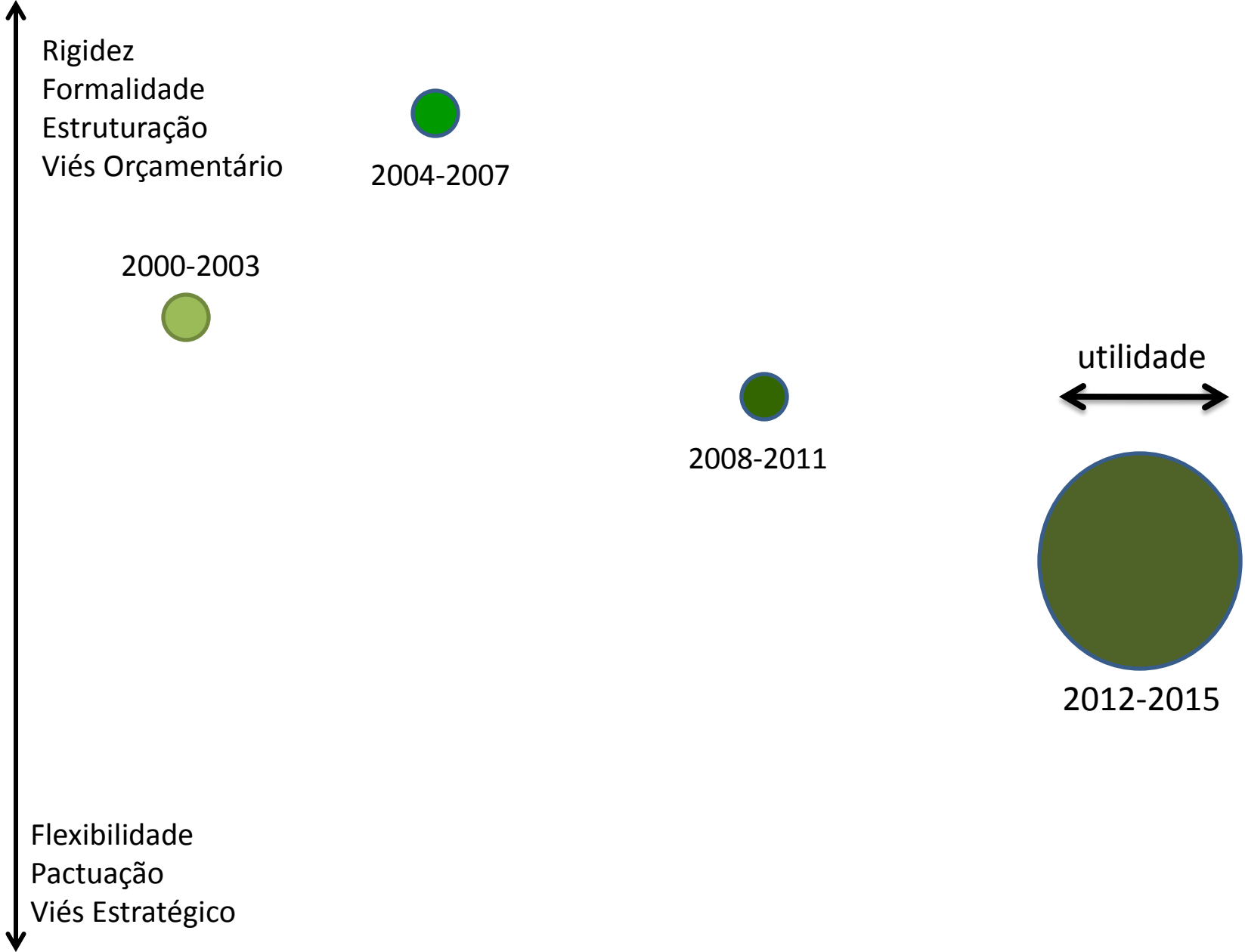
Flexibilidade

Envolvimento dos
atores relevantes

Foco nas entregas



Histórico das Avaliações dos PPAs do Governo Federal



Modelo do PPA 12-15

Resgate da função planejamento

Reorganização gradual do orçamento sob a lógica da execução

Supera limite do recorte orçamentário – Processos distintos e complementares

Plano formaliza Objetivos e Iniciativas

Orçamento organiza ações

Cria novas categorias para dar vazão ao planejamento (unidades e linguagem de planejamento)

Programas e Objetivos expressam imediatamente políticas públicas do governo federal, reconhecidas como tais. (organizado a partir de recortes legítimos)

Cria-se espaço para monitoramento, avaliação e gestão do Plano (Objetivos e Metas)

Orientado para fazer

significa a gestão enquanto condições para fazer

diferente de organizar um processo de gestão a partir da institucionalização de procedimentos e regras

Orientado para a dimensão estratégica, reconstrução da dimensão tática (programas) e estabelece relação mais clara com a operacional (conceito de objetivo + iniciativas + relação com o orçamento)

Construção do Modelo de Gestão do PPA 2012 -2015

Diagnóstico

(modelo anterior)

- foco nos produtos das ações e localizadores de gasto da LOA
- monitoramento apropriado pelo controle
- sistema rígido e burocrático
- incapacidade de subsidiar decisões no governo
- estorvo para a implementação
- pouca transparência e participação social

Objetivos

- destravar a implementação
- subsidiar decisões no núcleo do governo
- garantir agendas prioritárias
- divulgar os resultados do governo
- qualificar a comunicação com a sociedade e entes federados
- aproveitar monitoramento formal para promover uma visão global das políticas
- evitar que a racionalidade do controle desvirtue os instrumentos

Ameaças

- sistemas universais
- padronização
- rigidez
- viés do controle
- apego da burocracia aos métodos e processos
- foco nos insumos e processos
- anulação das inovações do PPA
- sistema de informação
- cultura legalista (leis, decretos, portarias)

Estratégia

- pactuação com finalísticos
- flexibilidade
- concepção individualizada, baseada na realidade de implementação, nas possibilidades de informação e na governabilidade
- seletividade e progressividade
- provisão de meios para a execução
- uso dos espaços de coordenação existentes
- foco nas entregas à sociedade
- diálogo com sociedade civil e entes federados

O que muda?

PPA 2008-2011

Orientado pelo Sistema

SIGPLAN, CMA, CTMA, CTPGV

Restrito à execução físico-financeira

produtos de ações, localizadores

Cobertura universal

300 programas, 5.000 ações, 24 mil localizadores

Difícil de acompanhar agendas

produtos dispersos em 24 mil localizadores

Periodicidade padronizada

trimestral e anual

Ênfase em informações quantitativas

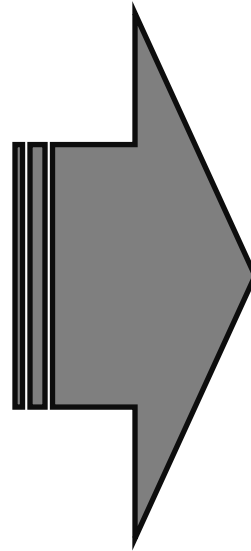
físico-financeiro por localizador

Criação de instâncias paralelas

UMA, CMA, Gerentes de Programas...

Linguagem formalista e orçamentária

materia-prima para o controle e a burocracia



PPA 2012-2015

Orientado para o fazer

espaços de coordenação e sistemas flexíveis

Dialoga com conteúdo das políticas

agendas prioritárias, metas, entregas

Seletividade e progressividade

garantia de metas e iniciativas prioritárias

Induz a gestão de agendas

subsidiar decisões do governo

Periodicidade pactuada

negociação com cada agenda

Múltiplas fontes de informação

aspectos qualitativos, metas, entraves

Aproveita estruturas existentes

pactuação com responsáveis pela execução

Linguagem de gente

comunicação de entregas à sociedade

Informações

Hoje

2012-2015

para a
implementação

PPA

?

Efetivo

- PAC
- Câmaras Setoriais
- Metas Presidenciais
- Agenda Social

PPA + Efetivo

- não pode haver normas
- pactuação (governabilidade)
- provisão de meios e soluções
- imersão na execução das políticas
- foco nas agendas prioritárias (seletividade)
- uso dos espaços de coordenação existentes

para a
sociedade

PPA

?

Efetivo

- SECOM e ASCOM (imprensa)
- Relatórios de Gestão
- PCPR (BGU)
- Mensagem Presidencial

PPA + Efetivo

- divulgar ações do governo/prestar contas
- maior interação com conselhos
- ASCOMs e SECOM
- chamar a sociedade pro jogo
- inovar na comunicação (portal, redes sociais)
- decreto e portaria (MP/SG/SECOM)

para o
controle

PPA

- SIGPLAN
- Relatório Anual de Monitoramento
- Avaliação de Programas

Efetivo

?

PPA + Efetivo

- portaria (MP)
- cobertura de todos os programas
- foco nos objetivos (requisito legal)
- sistema de Informações simples (SMP)
- integrado ao monitoramento da LOA (iniciativas)
- exigências legais mínimas

Pedro Bertone

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

pedro.bertone@planejamento.gov.br



Ministério
do Planejamento



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:

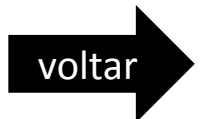
SPI: elabora e envia roteiro com questionário de avaliação

Gerente de Programa: preenche o questionário

SPI: elabora os textos

Gerente de Programa: valida

Produto: relatório de avaliação para o Congresso



PPA 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

Sistema de Monitoramento e Avaliação

Organização

Órgãos Setoriais

Comitê de
Coordenação dos
Programas

Gerente de
Programa

Suporte ao Comitê de
Coordenação dos
Programas

Unidade de
Monitora-
mento e
Avaliação
(UMA)

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

Avaliação da Dimensão Estratégica (por fora do sistema formal)

- Definição de um recorte em relação as famílias que compõem o mercado de massa que permita acompanhar a evolução do emprego e da renda destes segmentos durante o PPA 2004-2007
- Definição de uma cesta de bens e serviços tipicamente associadas ao consumo de massa que permita acompanhar o desempenho do comércio e dos setores industriais responsáveis pela produção destes bens
- Seleção de uma “cesta” de indicadores associados as variáveis centrais da Estratégia de Desenvolvimento e utilização das fontes oficiais de pesquisa que apuram estes índices
- Tratamento das informações nos diversos bancos de dados, tais como: POF, PNAD, PIMES, CAGED, Contas Nacionais, Boletim BACEN. (Não utilizou-se o sistema de informações desenhado a partir do recorte do orçamento - SIGPlan)
- Produto: Relatório de Avaliação para o Congresso, com uma avaliação da estratégia de desenvolvimento do Plano elaborada pela SPI.

Diferença de Perspectiva

formal

organizar o questionário e o processo de avaliação

habilidade do servidor em organizar processos

produto é a soma das leituras setoriais

foco no processo e no método

avaliação pré-formatada e institucionalizada

útil

fazer a avaliação

habilidade em tratar e analisar dados – produzir informação

produto uma leitura resultante da ação governamental

foco nas informações com vistas a subsidiar a ação governamental

avaliação flexível, moldada às circunstâncias

voltar

PPA 2008-2011

- Descentralização para os órgãos setoriais
- Direcionamento do trabalho da SPI para avaliação da Estratégia de Desenvolvimento, dos Objetivos de Governo e das metas prioritárias (mensagem do PPA)
- O órgão central de planejamento orientado para produzir conhecimento sobre as razões do estágio de desenvolvimento nacional, a dinâmica de implementação das políticas e as possibilidades para ampliar os canais de atendimento do Estado
- Minimiza as exigências legais (direito administrativo x racionalidade gerencial) e maximiza o subsídio à coordenação do governo (regionalização e medidas institucionais do PAC 2)

