

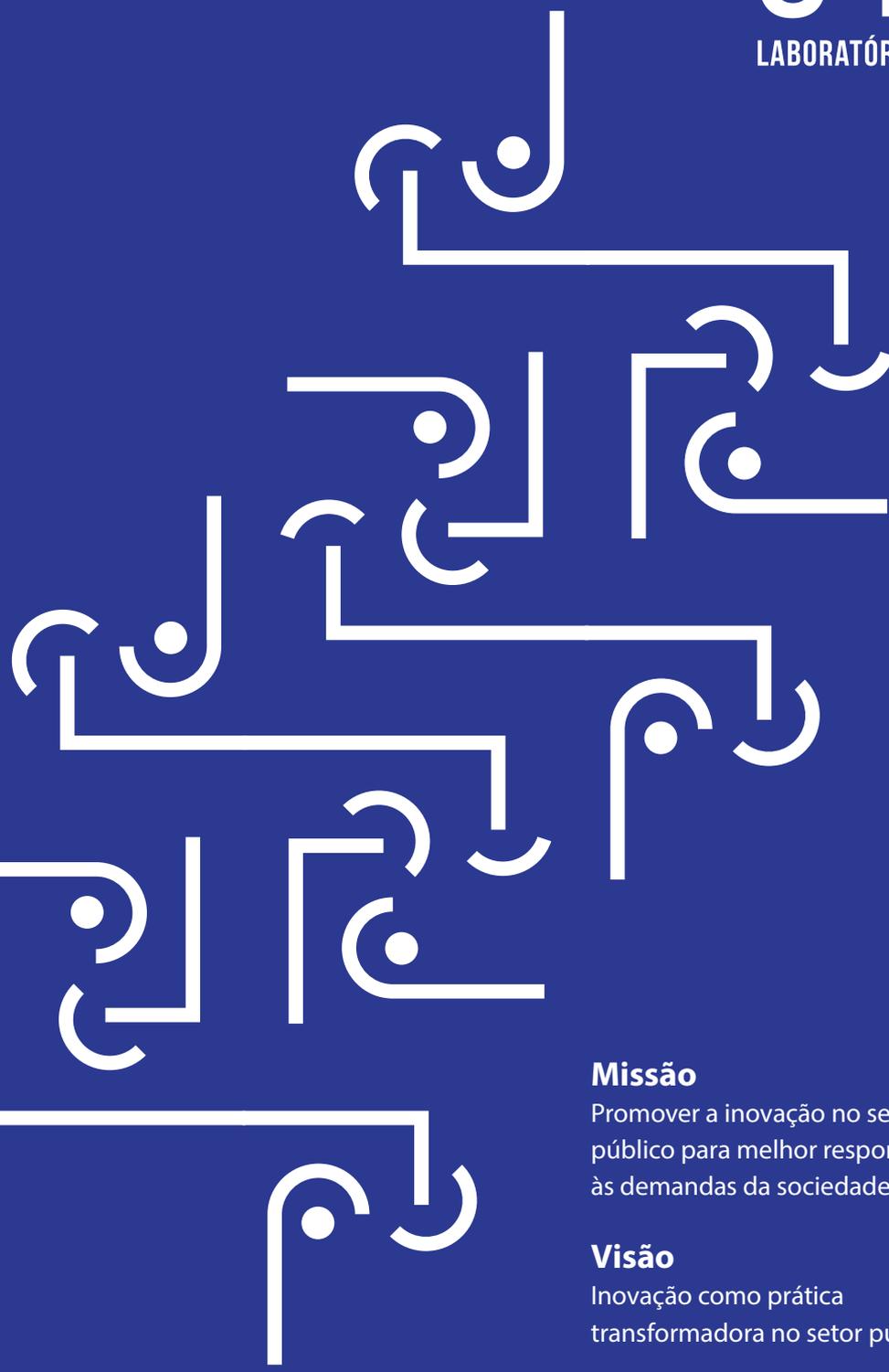
## **Inovação no Modelo de Governança do Plano Plurianual**

Projeto em colaboração  
GNova e Seplan/MP

Brasília, agosto de 2018

# G'NOVA

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO



## **Missão**

Promover a inovação no setor público para melhor responder às demandas da sociedade.

## **Visão**

Inovação como prática transformadora no setor público.

## **Valores**

Abertura ao risco  
Atuação em rede  
Colaboração  
Empatia e foco no usuário  
Experimentação  
Geração de valor público  
Proatividade

**Presidente da Enap**

Francisco Gaetani

**Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento da Enap**

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

**Coordenador-Geral de Inovação da Enap**

Antonio Claret Campos Filho

**Facilitadoras do GNova – Laboratório de Inovação em Governo**

Elisabete Ferrarezi

Joselene Lemos

**Consultora MindLab/DK**

Isabella Brandalise

**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão****Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos**

Juliana Arruda Campos Gomes

Luiz Fernando Arantes Paulo

Priscilla Rosa Pimentel Sganzerla

Ricardo Dislich

**Parceiros institucionais****Senado Federal**

Denis Sant'Anna Barros

**Casa Civil da Presidência da República****Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais**

Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos

Gustavo Teixeira Lino

**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão****Secretaria Executiva**

Andréa Costa Magnavita

**Secretaria de Orçamento Federal**

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

**Ministério das Cidades****Secretaria Executiva**

Ariel Pares

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Leandro Freitas Couto



O presente documento apresenta trabalho desenvolvido pela equipe da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em parceria com o GNova – Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública, com o objetivo de realizar teste de conceito de modelo de governança para o Plano Plurianual.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1. PROPOSTA DE PARCERIA .....                        | 6  |
| 2. PROJETO DESENVOLVIDO COM O GNOVA .....            | 7  |
| 3. AVALIAÇÃO .....                                   | 20 |
| ANEXOS .....   | 22 |
| ANEXO 1 – DOCUMENTO BASE DO PROJETO .....            | 22 |
| ANEXO 2 – MATERIAL DE APOIO À PESQUISA DE CAMPO..... | 26 |

## 1. PROPOSTA DE PARCERIA

No final de janeiro de 2018, a equipe da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seplan/MP) procurou a equipe do GNova - Laboratório de Inovação em Governo da Escola Nacional de Administração Pública (GNova/Enap) para desenvolvimento de projeto de inovação envolvendo desafios relacionados ao processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.

Por se tratar de um tema complexo, foram necessárias algumas conversas para entendimento do contexto geral, problemas e desafios relacionados à gestão do PPA.



Imersão no contexto do Plano Plurianual para identificação do problema central a ser enfrentado pela Seplan/MP.

Depois de uma imersão no processo de elaboração do PPA, foi realizada oficina para definição do problema que seria foco do projeto com o GNova. A Seplan apresentou à equipe do GNova a proposta inicial de governança para o PPA 2020-2023, cuja discussão estava em curso no âmbito do MP. Na ocasião, acordou-se a delimitação do escopo para a parceria: realizar teste de conceito do modelo de governança para o Plano Plurianual.

Considerando a temática - teste de conceito de um modelo de governança – bem como os prazos restritos com os quais a equipe da Seplan estava trabalhando, o GNova decidiu utilizar a metodologia Imersão Ágil - checagem de realidade em políticas públicas – IMA para abordar o problema. Trata-se de uma metodologia que envolve rapidamente especialistas, usuários e demais atores interessados a fim de gerar entendimento e levantar ideias para enfrentamento de um problema relacionado a serviço, prática de gestão ou política pública. Como processo ágil de checagem da realidade, tem escopo definido e não pretende esgotar a complexidade

das iniciativas investigadas, mas oferecer um olhar adicional com foco nos atores envolvidos, que apoie os gestores em suas decisões.

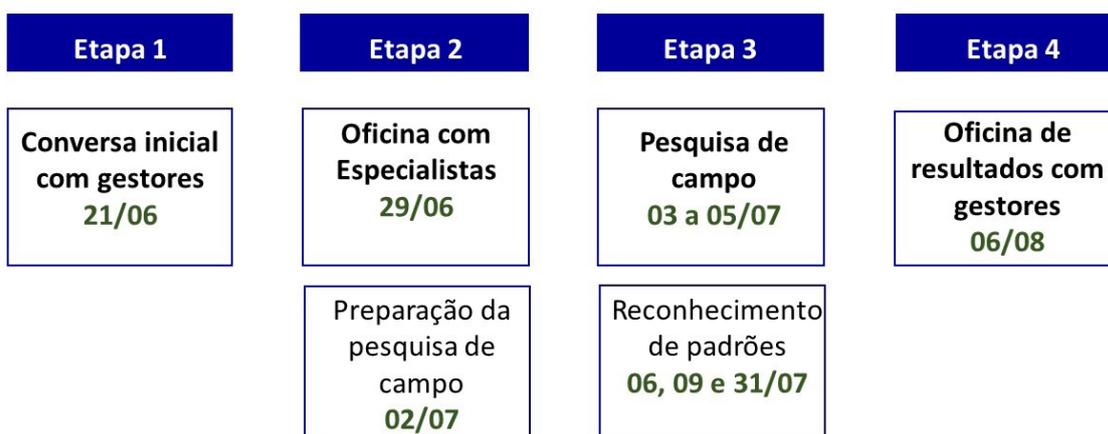
Este relatório apresenta as etapas de trabalho e os resultados alcançados no projeto *Inovação no modelo de governança do PPA*.

## 2. PROJETO DESENVOLVIDO COM O GNOVA

Entre os dias 21 de junho e 6 de agosto de 2018, as equipes da Seplan/MP e do GNova/Enap trabalharam no projeto seguindo quatro etapas: 1) conversa inicial com gestores; 2) oficina com especialistas; 3) pesquisa de campo; 4) oficina de resultados com os gestores.

### Imersão Ágil

**Objetivo:** realizar teste de conceito de modelo de governança para o Plano Plurianual.



.....  
Cronograma para execução do projeto *Inovação no modelo de governança do PPA* aplicando o método Imersão Ágil.

### 2.1. Conversa inicial com gestores

A conversa inicial, realizada com a equipe GNova no dia 21/06/2018, envolveu o Coordenador-Geral do Plano Plurianual e mais dois técnicos da equipe Seplan/MP, a fim de entender a proposta de governança para o PPA, estruturar o problema objeto da Imersão Ágil, identificar as hipóteses a serem testadas e definir os resultados esperados do projeto. A discussão teve início com a leitura do documento base, constante no Anexo 1, preparado pelo Coordenador-Geral do PPA sobre o escopo do projeto.



Conversa inicial para definição do problema, hipóteses e resultados esperados da Imersão Ágil.

A pergunta problema para a Imersão Ágil foi assim delimitada:

O arranjo institucional proposto, cuja composição envolve Núcleo Gestor de Programa, Grupo de Trabalho do PPA e Comitê Interministerial de Governança, assegura a governança efetiva do PPA?

As hipóteses levantadas expressaram o modelo de governança desejável para o PPA a partir da proposição de um arranjo institucional.

### Hipóteses

O arranjo institucional (NGP/GT PPA/CIG) deve:

- Aproximar a gestão do PPA do centro de governo.
- Favorecer a articulação intersetorial.
- Tratar e encaminhar riscos identificados e restrições.
- Definir responsabilidades para a gestão do PPA e dos programas.
- Atuar na provisão de recursos (políticos, humanos, tecnológicos, orçamentários).

Os resultados esperados da Imersão Ágil foram assim definidos pela Seplan:

- Proposta de arranjo institucional (NGP/GT PPA/CIG) aprimorada e detalhada.
- Definição dos atores, do funcionamento e das responsabilidades.

## 2.2. Oficina com especialistas

O teste de conceito teve início com a discussão das hipóteses e do modelo de governança com 10 especialistas detentores de conhecimento e experiência em planejamento governamental. Além da própria equipe Seplan, esse grupo contou com a participação de servidores lotados na Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; no Ipea; no Ministério das Cidades; no Senado Federal; e na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil.



Abertura da oficina com especialistas em planejamento governamental no GNova.

A Diretora de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais deu início à oficina apresentando o modelo de governança aos especialistas convidados. Em seguida, os participantes foram divididos em dois subgrupos a fim de analisar o modelo a partir de perguntas orientadoras.

## Grupo 1

| Governança PPA  | Elaboração  |   | Monitoramento  | Avaliação   |
|---|---|---|--|---|
|  | <b>2) Aprova</b> propostas técnico-metodológica e de governança do PPA e proposta inicial dos programas.  | <b>5) Aprova</b> a proposta do PPA a ser enviada ao Congresso Nacional.                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprova formato e periodicidade de monitoramento.</li> <li>- Define adequações orçamentário-financeiras intra e entre programas para encaminhamento ao Congresso Nacional.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprova relatório final para envio ao Congresso Nacional.</li> </ul>  |
|  | <b>1) Elabora</b> propostas técnico-metodológica e de governança do PPA e proposta inicial dos programas. | <b>4) Coordena</b> o processo de elaboração do PPA e valida versões dos NGs de cada programa. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propõe formato e periodicidade de monitoramento e adequações orçamentário-financeiras intra e entre programas.</li> <li>- Acompanha as demais medidas a serem tomadas.</li> <li>- Promove a sinergia entre os programas do mesmo eixo.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprova relatórios dos NGs.</li> <li>- Elabora análises globais dos planos.</li> <li>- Identifica programas candidatos a avaliação específica pelo CMAP.</li> <li>- Avalia como estabelecer sinergia com os processos de balanço e prestação de contas.</li> <li>- Envia relatório final ao CIG.</li> </ul> |
|  | <b>3) Coordena</b> a elaboração técnica do programa, garantindo consistência lógica e fiscal.             |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Garante mobilização p/ resultados.</li> <li>- Avalia aderência ao planejamento e orçamento.</li> <li>- Provoca CIG a atuar sobre riscos à implementação do programa.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avalia concepção e implementação do Programa, a variação dos indicadores do objetivo e das linhas de atuação e a sua execução físico-financeira, apontando riscos e medidas saneadoras.</li> </ul>   |

1. Quais recomendações podem ser feitas para que o processo de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA descrito no modelo de governança seja efetivo?
2. Esse arranjo pode aproximar a gestão do PPA do centro de decisões de governo? Por quê?
3. Como as questões intersetoriais e conflitos entre ações e programas poderiam ser equacionados nesse arranjo?
4. Esse arranjo deveria atuar na provisão de recursos (políticos, humanos, tecnológicos, orçamentários etc.)? Por quê?

## Grupo 2

| Modelo de Governança do PPA | <br>Comitê Interministerial de Governança<br><b>CIG</b> (art. 7, dec. 9203/17)   | <br>Grupo de Trabalho PPA<br><b>GT PPA</b> (inspirado no art. 10, dec. 9203/17)  | <br>Núcleos Gestores<br><b>NG</b> (a ser criado)   |
|-----------------------------|---|---|---|
| Objetivos                   | - Aprimorar a integração entre planejamento, orçamento e gestão.<br>- Ampliar a sinergia e evitar sobreposições entre as políticas públicas.<br>- Fortalecer a cooperação entre o Centro de Governo e os órgãos setoriais.<br>- Manter o foco da Administração em resultados de interesse para a sociedade.<br>- Promover um monitoramento intensivo em gestão e mitigação de riscos. |   |   |
| Composição                  | Ministros:<br>- Casa Civil<br>- Fazenda<br>- Planejamento<br>- Transparência  | - Seplan/MP (Coordenador)<br>- SOF, SEST, SDI/MP<br>- Ipea<br>- MF<br>- CGU<br>- Casa Civil   | - Seplan (Coordenador)<br>- SOF, SEST, SDI<br>- Setoriais - SE/SPO/Comitês Internos de Governança (Decreto 9203/17)   |
| Atribuições                 | - Expedir orientações e recomendações para elaboração do PPA.<br>- Definir eixos temáticos dos programas.<br>- Aprovar a proposta de PPA a ser enviado ao Congresso.  | - Definir orientações técnicas e metodológicas para elaboração do PPA (limites fiscais).<br>- Elaborar proposta inicial do conjunto de programas.<br>- Orientar os NGs.<br>- Validar programas dos NGs. | - Elaborar a proposta de programa focada nas evidências de resultados para a sociedade, a partir de visão multissetorial, e com consistência lógica e fiscal.<br>- Mobilizar apoio/patrocínio político para a execução do programa.<br>- Definir e distribuir, entre os seus membros, responsabilidades para a gestão do Plano em todas as fases. |

1. Como você avalia os objetivos propostos para o modelo de governança do PPA? (Identifique o que acha positivo, o que pode ser risco e o que está faltando.)

2. Como você avalia as atribuições propostas para o NG e para o GT-PPA? (Identifique o que acha positivo, o que pode ser risco e o que está faltando.)

3. Quais são as recomendações para a proposta de composição do GT-PPA e do NGP?

4. Qual deveria ser o papel do Ministério do Planejamento no GT-PPA e no NG?

Realizadas as discussões, os participantes voltaram à composição inicial para apresentação geral das reflexões realizadas nos subgrupos. As contribuições são descritas a seguir.

## Grupo 1 - Contribuições

### 1. Recomendações para governança

- Participação social: pensar nas expectativas dos cidadãos quanto ao *feedback*; pensar como a tecnologia poderia auxiliar a consulta e a participação social; pensar na instância de participação social nas fases de elaboração, monitoramento e avaliação; estabelecer instância de escuta de atores não governamentais (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social ou outras); articulação com secretarias estaduais de planejamento.

- Gestão estratégica: tornar a gestão mais estratégica por meio de priorização; PPA mais abrangente do ponto de vista do planejamento e mais estratégico do ponto de vista da gestão (monitoramento).

## 2. Aproximação do centro de decisão de governo

- CIG tem que discutir o risco de não atingir as metas do PPA.
- Publicação de atas por cada NGP.
- Produzir atas de monitoramento e dar publicidade à informação.
- O que está faltando: transparência e comunicação, prestação de contas junto à sociedade e ao Congresso Nacional.

## 3. Intersetorialidade

- Estabelecer governança específica para programas multissetoriais.
- Limites da multissetorialidade: quem é o responsável? Ampla multissetorialidade prejudica a governança?
- Coordenação implica objetivos comuns, recursos e gestão de riscos gerenciais. Se os objetivos comuns não estiverem claros, o exercício de coordenação fica muito difícil. O objetivo comum é essencial para a coordenação multissetorial. Ampliar as conversas e deixar claro o objetivo comum. Limitar o poder de decisão. Entender, focar no problema, estabelecer objetivos comuns (ator 1 – responsável; ator 2 – responsável; ator 3 - responsável).

## 4. Provisão de recursos

- Riscos: integração entre planejamento e orçamento; gestão é um gargalo histórico em razão da cultura do gasto e da visão de curto prazo.
- Governança orçamentária: como fazer a integração entre plano e orçamento?
- Fortalecimento da integração plano-orçamento.
- Núcleo deve atuar na provisão de recursos? Sim, para exercer a coordenação multissetorial e para subsidiar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

## Grupo 2 - Contribuições

### 1. Objetivos

Positivo: deixa claro o que se propõe; tentativa de ser útil; evitar sobreposições - sinergia é fundamental para obter resultados e eliminar desperdício de recursos; fortalecer a cooperação é essencial para assegurar a sinergia e evitar os desperdícios.

Risco: CIG distante do GT-PPA; monitoramento intensivo?; mitigação de riscos?; não considerar o componente político; as áreas de planejamento e gestão não se integrarem ao longo do processo; falta monitoramento intensivo (toda a programação?).

Lacuna: orientação política do novo governo; permitir a decisão sobre o trabalho governamental (elemento → direcionamento); uso da evidência (declarar o programa “do que será feito”); PPA buscando/tratando informação de qualidade.

## **2. Atribuições**

Positivo: mobilizar apoio político para execução do programa (NG); contemplar a multissetorialidade lógica e fiscal; formalização; consistência lógica dos programas.

Risco: direcionamento do centro de governo/programas de governo; deixar claro o assessoramento do GT PPA ao CIG.

Lacuna: falta poder propor prioridades e alocação de recursos aos programas (qual é o poder do NG?); atuar na mediação de conflitos de interestoriais (NG); falta demonstrar que o insumo vem do GT-PPA; falta responsável pelo monitoramento, avaliação e revisão; como o NG irá se articular com os setoriais?; setorial indicaria as unidades e atores para a composição dos NG, a depender das características do setor ou programa; não está claro o poder de tratar a multissetorialidade/transversalidade; o NG elabora os planos ou somente repassa a produção/desenho dos programas de casa setor?

## **3. Composição**

GT-PPA: incluir na composição a Secretaria executiva e o Gabinete do MP; a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil; a Secretaria de Governo da Presidência da República. Quebrar o GT-PPA em nível executivo e nível técnico (ENDES).

NG: risco de empoderamento para mobilizar apoio político; visão multissetorial do programa?; incluir atores com poder de decisão alto (estratégicos); número de atores limitado (5 ou 6); faltam órgãos específicos (exemplo: IBAMA, ICMBIO, agências reguladoras).

Relação CIG, CT-PPA e NG: falta áreas meio x áreas finalísticas da política; risco de reação das estruturas internas; risco de ficar só com a Seplan (NG e CT-PPA); risco de alinhamento institucional entre CIG e GT-PPA – ou a Seplan vai para a Casa Civil ou a coordenação do CIG vai para o MP ou a Casa Civil vai criar uma espécie de SAM.

## **4. Recomendações**

Documento Base: incorporar o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP); formalizar com o GT-PPA até o final de julho; defesa estratégica dos programas na avaliação do congresso deve ser feita por ministros (planejamento); qual será o prêmio para quem fizer um bom planejamento, monitoramento e avaliação?

PPA: romper a inércia que procura traduzir na estrutura do PPA o que já é feito.

### **2.3. Pesquisa de campo**

Após a discussão com os especialistas, foram realizadas entrevistas, de 3 a 05/07/2018, com servidores lotados nas unidades de planejamento e gestão de seis ministérios: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC); Ministério da Educação (MEC); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Saúde (MS) e Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MT). A pesquisa de campo teve o objetivo de conhecer a percepção dos setoriais sobre o modelo de governança,

a partir de entrevistas semiestruturadas. O roteiro de perguntas e o material de apoio utilizado nas entrevistas pode ser consultado no Anexo 2.



Entrevista realizada com unidade de planejamento do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Concluídas as entrevistas, as equipes da Seplan e do GNova realizaram três encontros (06, 09 e 31/07/2018) para registrar e classificar as respostas dos entrevistados em categorias temáticas de análise, sistematizando os achados. Esse conteúdo foi trabalhado gerando como resultado final *insights* e sugestões para aperfeiçoamento do modelo de governança.

### **2.3.1. Insights**

De modo geral, a proposta de governança foi bem recebida pelos entrevistados, que reconheceram a necessidade e legitimidade de o MP coordenar o processo do PPA.

Os quatro *insights* apresentados nesta seção sintetizam as principais **oportunidades de ação** identificadas nas entrevistas e na oficina com especialistas. Esses resultados foram discutidos e priorizados na oficina de resultados com os gestores da Seplan/MP.

**# Insight 1 - A relevância do PPA e sua utilidade para o gestor estão vinculadas ao estabelecimento de prioridades pelos decisores centrais da agenda de governo, orientando definições do orçamento e o foco do monitoramento.**

Esse entendimento conecta aspectos chaves para que o PPA se torne estratégico para o gestor: identificação clara das **prioridades** que terão atenção do governo, **fluxo de informação** e **monitoramento** capazes de orientar decisões quanto à resolução de problemas e ao

**orçamento.** Essa estratégia, que pressupõe apoio do núcleo central de governo para alocação de recursos, gera incentivos para que o gestor forneça dados, identifique os riscos e problemas no PPA, permitindo correção de rumos com agilidade.

O *insight* 1 reforça três objetivos da proposta original da Seplan para o modelo de governança: aprimorar a integração entre planejamento, orçamento e gestão; fortalecer a cooperação entre o Centro de Governo e órgãos setoriais; e promover um monitoramento intensivo em gestão e mitigação de riscos.

### **Precedentes de *design***

- O PPA deve ser aderente aos compromissos políticos.
- Brasil em Ação foi um modelo engenhoso sob a perspectiva política porque havia priorização, inclusive no orçamento, monitoramento efetivo e fluxo de informações. Foram citados ainda o PAC e o Avança Brasil. O orçamento era moeda de troca do gestor no processo. Ele colaborava porque o acompanhamento permitia alocar recursos e resolver problemas. A gestão do orçamento era diferenciada; era feita em função do fluxo de informações (sala de situação).

### **Citações**

- “Se não for útil para os dirigentes, o planejamento não serve”.
- “ A gente não usa o PPA para a gestão”.
- “PPA deveria estar alinhado ao planejamento estratégico institucional da instituição”.
- “Talvez a saída seja investir na gestão estratégica por meio de priorização. Trabalhar com um PPA mais abrangente do ponto de vista do planejamento e mais estratégico do ponto de vista da gestão. ”
- “Orçamento você olha todo dia, o planejamento o gestor só olha a cada quatro anos. ”
- “Não dá para controlar tudo no monitoramento. Tem que definir, selecionar, priorizar. ”
- “O planejamento deveria orientar o orçamento e não o contrário. E o orçamento deveria priorizar o que está no planejamento”.
- “Qual será o prêmio para quem fizer um bom planejamento, monitoramento e avaliação? ”

**# *Insight* 2 – O papel de coordenação do MP na elaboração e no monitoramento foi destacado como fator chave para o sucesso da gestão intersetorial dos programas e do próprio Núcleo Gestor.**

Nas consultas realizadas, o NG foi considerado locus apropriado para tratar de programas intersetoriais e de metas transversais de temas como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a diversidade.

Houve consenso quanto ao reconhecimento da legitimidade e responsabilidade do MP na coordenação do trabalho, na capacidade de identificar gargalos, fazer a mediação de atores e interesses e apoiar a intersectorialidade:

- “O papel do MP (Seplan/SOF) é importante na coordenação, articulação e na mediação de conflitos em programas intersectoriais”.
- “Os núcleos podem funcionar, desde que a SOF tenha participação ativa.”
- “O MP deveria coordenar temas intersectoriais”
- “O MP deveria arbitrar quando o programa envolve mais de um ator”.
- “O papel do MP é ouvir e dialogar”. O MP deve ter capacidade de escutar e tratar as questões. Dessa forma, ele passa a ser útil e necessário”.

O consenso entre os entrevistados sobre o papel de coordenação do MP valida o objetivo da proposta da Seplan para o modelo de governança: ampliar a sinergia e evitar sobreposições entre as políticas públicas.

A experiência passada do MP com as oficinas na Enap para o processo de elaboração do PPA foi considerada positiva: “O MP teve um papel importante na coordenação dos ministérios”.

Foi destacado que em programas transversais a responsabilização pelo objetivo e não apenas por metas específicas gera mais clareza para os ministérios sobre o orçamento e resultados alcançados (visibilidade).

Evidenciar os objetivos comuns, identificar os recursos e fazer gestão de riscos foram apontadas como condições para que a coordenação intersectorial seja eficaz. Foram ainda identificadas questões sobre a intersectorialidade: Intersectorialidade com muitos atores prejudica a governança? Há limite? Quem é o responsável?

**# Insight 3 - No processo de elaboração do PPA, a padronização de atributos e a lista inicial de programas são considerados fatores que auxiliam o trabalho. Entretanto, é preciso abarcar especificidades setoriais.**

“PPA tem de ser coerente com o histórico da política pública. A padronização da elaboração dificulta isso”.

É preciso deixar clara a possibilidade que os setoriais têm de alterar a lista inicial dos programas. Uma ideia seria pensar na forma de comunicação das orientações sobre a metodologia.

**# Insight 4 – Antes de pensar nas ferramentas e métodos para execução da participação social, é necessário definir a estratégia.**

Mesmo existindo participação social nas políticas públicas, identificada nas conferências e nos conselhos, o momento de participação no processo de desenho do PPA é valorizado, pelo poder simbólico e político, embora se reconheça a limitação da possibilidade de incorporação dos resultados no PPA. Foram citados participação da sociedade, fórum interconselhos, entes estaduais e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Alguns ainda ressaltam a participação social no monitoramento e avaliação.

É possível usar novas tecnologias para realizar consulta. Mas sugere-se antes definir a estratégia: o que será objeto de consulta; por que fazer consulta; e como o resultado da participação será incorporado.

### **2.3.2. Sugestões feitas pelos entrevistados para a governança**

As sugestões detalhadas nesta seção apresentam ideias, propostas pelos especialistas e pelos entrevistados da pesquisa de campo, a serem consideradas na construção **de soluções futuras** para a governança do PPA.

#### **Fase de elaboração**

“Temos pouco tempo para a elaboração. ”

Foi sugerido a definição e comunicação prévia do calendário de elaboração, pois essa atividade envolve levantamento de informações e articulação com muitos atores e exige tempo.

Também foi sugerido a adoção do ODS como direcionador do PPA, pois já existem metas setoriais e o Brasil ganharia protagonismo no exterior.

#### **Fase de monitoramento**

Foi apontada ausência de coordenação no processo de monitoramento, principalmente em relação aos programas intersetoriais.

“Não dá para controlar tudo no monitoramento. Tem que definir, selecionar, priorizar”.

Quanto ao papel do MP no processo de monitoramento, foi destacada a importância da capacidade de escuta, de diálogo e de tratamento das questões durante o processo.

“Seplan não tem o instrumento da SOF, tem informação. Ela tem que ajudar o gestor a fazer melhor e não ser mais um órgão que controla, que corta recursos. ”

#### Periodicidade e fluxo

Foi destacado nas entrevistas que o monitoramento deveria ser contínuo, realizado não só por meio do sistema, mas também em reuniões presenciais e mais frequentes. Desse modo, acredita-se que poderia ser utilizado como ferramenta de gestão do próprio órgão. Sugere-se reuniões bimestrais para articulação, para sanar problemas, coordenadas pela Seplan e com divulgação de calendário prévio das ações de monitoramento e avaliação. Além disso, a Secretaria poderia convidar atores específicos para participar dessas reuniões e resolver entraves (AGU, órgãos de controle, Fazenda, Casa Civil).

Foi sugerido um fluxo de monitoramento: primeiro o NG avalia os resultados; segundo, o GT-PPA resolve o que for possível; e em terceiro, o CIG resolve conflitos maiores.

Outra sugestão foi investir em mecanismos de monitoramento participativo, tal como o PPA Cidadão.

## Informações

“Você tem um sistema de informação que fica a maior parte do tempo fechado (SIOP)”.

O SIOP foi considerado por alguns como instrumento frágil, pois não é utilizado para tomada de decisões. Sugere-se que fique aberto ao longo do ano para monitoramento contínuo.

Considera-se que quando a informação é útil para o gestor, o processo passa a fazer sentido e há mais chances de colaboração no preenchimento de dados.

### **Fase de avaliação**

“SOF e Seplan não podem ser CGU e dizer que está errado e punir (...). A Seplan tem que ajudar os órgãos”.

Um dos entrevistados apontou que a avaliação não deveria ser feita durante a vigência do PPA, tendo em vista o tempo necessário para que a implementação produza resultados. Foram sugeridos ainda que o MP incentive a contratação de pesquisa para a avaliação formativa, e desenvolvimento de avaliação *ex-ante* e *ex-post* de projetos e aproximação com o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP).

### **Arranjo Institucional - Composição das instâncias de governança**

Foi sugerido incluir atores com poder de decisão para aumentar nível de empoderamento do NG (falou-se em Casa Civil), além de considerar órgãos específicos (Ibama, ICMBio, agências reguladoras) a depender do programa. Também é importante definir o nível gerencial dos participantes do NG e do GT PPA (coordenadores, diretores etc.) e o limite máximo de participantes.

Na composição do NG, deixar explícito a necessidade de participação de representantes das áreas de planejamento, orçamento e gestão.

Na composição do GT PPA incluir participação da Secretaria-Executiva do MP, da Secretaria de Governo da Presidência da República e da Casa Civil (Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil e Subsecretaria de Administração Geral).

Incorporar participação do CMAP no arranjo institucional.

### **Atribuições do Núcleo Gestor**

O núcleo é visto como fundamental para programas intersetoriais, considerando-o desnecessário se existir apenas um ministério por programa. De qualquer modo, nesse caso precisa haver articulação com o MP.

Não há consenso sobre o alcance das atribuições do NG. Para alguns entrevistados, o Núcleo não irá funcionar na gestão, que possui caminho próprio em cada órgão. Corroborando essa percepção, o próprio PPA é visto como subsidiário, já que ninguém o utiliza para a gestão interna.

Algumas das atribuições previstas para o Núcleo são consideradas como responsabilidade dos ministérios (elaborar programas, mobilizar patrocínio para execução, etc.) e a que envolve coordenação caberia à Seplan.

Há quem entenda que o núcleo não tem poder de decisão e de garantir recursos. “Quem vai ter voz para realocar recursos?”.

Foi apontado o risco de o Núcleo Gestor não ser empoderado para mobilizar apoio político (Qual será o poder do Núcleo Gestor? Propor prioridades e alocação de recursos aos programas?).

Aponta-se também que o NG não terá capacidade de resolver conflitos de interesses entre diferentes atores e que essas questões deveriam ser levadas para o GT-PPA. Por outro lado, duas pessoas apontaram a necessidade de incluir, entre suas atribuições, a convocação de outros atores para resolução de problemas específicos, bem como, a articulação de atores de outros poderes, como o Ministério Público.

### **Atribuições GT-PPA**

“Como o GT-PPA vai elaborar proposta inicial de programas sem a participação dos setoriais?”

Houve compreensão por parte dos entrevistados de que os ministérios setoriais deveriam participar, de alguma forma, da elaboração da proposta inicial de programas, o que facilitaria a compreensão por parte do MP das especificidades setoriais.

Ao GT-PPA foi atribuído, de um lado, a função de coordenação e apoio à implementação e, de outro, há quem entenda que ele deveria apenas articular com o NG e dar apoio técnico e metodológico.

Há quem acredite que o trabalho do GT-PPA acabará sendo feito pela Seplan.

Um aspecto que ainda não está identificado no desenho é o papel dos setoriais no processo. Há quem afirme que uma das falhas dos processos anteriores foi não dar um papel relevante para os setoriais (por exemplo, possibilidade de incluir ação na revisão).

### **Atribuições do CIG**

Ao CIG foi atribuído o papel de indicar as diretrizes estratégicas, ou seja, “visão do Estado vindo de quem nos representa”. Além disso, ele deveria ter mais responsabilidades do que apenas expedir orientações gerais, como, por exemplo, se comprometer com mobilização política dos parceiros.

Em vez de o GT PPA, há a sugestão de passar para o CIG as atribuições de “mobilizar equipes e atores para elaborar programa” e “elaborar proposta inicial do conjunto de programas”.

Há ainda quem entenda que o CIG não precisa fazer a aprovação intermediária dos programas, apenas a aprovação final e que há risco de o CIG ficar distante do GT PPA.

## **2.4. Oficina de resultados com gestores**

A última etapa do projeto consistiu na realização de oficina com os gestores responsáveis pelo problema, Coordenador-Geral do Plano Plurianual e Diretora de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais, para levantamento de possibilidades de ação a partir das entregas da Imersão Ágil.

Após a apresentação e debate dos resultados produzidos no processo, foram definidas duas prioridades de encaminhamento:

1) Redesenhar a governança com base nos resultados da Imersão Ágil.

- Rever a necessidade de formalização de cada uma das instâncias do modelo: Comitê de Interministerial de Governança, Grupo de Trabalho do PPA e Núcleo Gestor.
- Rever as atribuições dos atores, bem como o fluxo de informação e o fluxo decisório entre as instâncias do modelo.
- Prazo: fim de agosto/2018.

2) Definir como será tratada a questão da prioridade política na agenda governamental do PPA, conforme *insight* 1: a relevância do PPA e sua utilidade para o gestor estão vinculadas ao estabelecimento de prioridades pelos decisores centrais da agenda de governo, orientando definições do orçamento e o foco do monitoramento.

### 3. AVALIAÇÃO

Ao final do processo, a equipe da Seplan fez breve avaliação dos trabalhos. O ambiente de neutralidade e experimentação propiciado pelo laboratório foi considerado como fator de sucesso, pois facilitou a rápida mobilização dos atores e tornou a discussão da proposta mais confortável e construtiva. A própria Imersão Ágil foi reconhecida como metodologia passível de ser utilizada em outros projetos da Secretaria, em especial, as técnicas de compartilhamento, síntese e organização das discussões com os atores. Por fim, os *insights* e ideias gerados a partir das oficinas e entrevistas trouxeram resultados úteis para o redesenho do modelo de governança. Como aspectos desafiadores, foram apontados a dificuldade de comunicar, concretamente e visualmente, o que já havia sido pensado sobre o modelo e o restrito tempo para preparar as entrevistas e analisar seus resultados.



“Acho que cometeríamos muitos erros se não tivéssemos passado por esse processo.”

Priscilla Sganzerla - Diretora de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais da Seplan/MP

Para além dos produtos entregues, há também aprendizados acumulados durante o processo que merecem ser destacados:

- O uso de ferramentas de *design* e a realização de pesquisas sobre o tema durante a fase de preparação foi fundamental para ajudar a entender a complexidade do problema e definir o escopo do projeto.
- O desenvolvimento de registros visuais, materiais concretos e protótipos do conceito a ser testado facilitou as discussões com os especialistas e as entrevistas com os servidores das unidades de planejamento e gestão setoriais.
- A possibilidade de envolver atores externos, interessados ou afetados pelo problema, não só apoia o entendimento e aperfeiçoamento da proposta apresentada como confere maior legitimidade à eventual implementação do modelo de governança para o PPA testado.

## **ANEXOS**

### **ANEXO 1 – DOCUMENTO BASE DO PROJETO**

Reunião ENAP – 21.06.2018

#### **Contexto institucional e político**

O Plano Plurianual - PPA estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as despesas da administração pública, conforme dispõe o Art. 165 da Constituição Federal. As despesas da administração pública, por sua vez, são definidas nas leis orçamentárias anuais. Assim, o PPA define os resultados a serem perseguidos, enquanto as leis orçamentárias estabelecem os meios disponíveis para o atingimento daqueles resultados.

O PPA é formulado no primeiro semestre de um novo governo. Assim, o PPA 2020-2023 será elaborado no primeiro semestre de 2019 e encaminhado ao Congresso até 30 de agosto. A coordenação deste processo, que envolve todos os Ministérios, está a cargo da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – SEPLAN, sendo também relevantes a participação da Secretaria de Orçamento Federal – SOF e Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST.

#### **Problema/desafio principal**

A questão crucial que envolve o Plano é a sua governança, aqui entendida como sendo os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para elaborar, monitorar, avaliar e revisar os programas do Plano, tendo como foco a concretização dos resultados em benefício da sociedade. Assim, a governança envolve atores, arranjos institucionais, mecanismos de coordenação e sistemas, visando, em última análise, à gestão do PPA.

Experiências passadas apontam recorrentes falhas nessa governança, em especial nas fases relacionadas ao monitoramento e avaliação do Plano. Diversas razões podem ser apontadas para isso:

- a. Tendência dos órgãos em privilegiar o orçamento, em detrimento do Planejamento;
- b. Baixo apelo político do Plano, visto como um instrumento burocrático e distante dos interesses do núcleo duro de Governo;
- c. Fragilidade institucional do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, representado nos órgãos pelas Subsecretarias de Planejamento e Orçamento – SPOs;
- d. Baixa institucionalização dos instrumentos de governança do Plano, muitas vezes deixada a cargo dos órgãos;
- e. Sobreposição de prioridades, relegando ao PPA um aspecto secundário;
- f. Elevada abrangência do Plano, o que dificulta o seu papel estratégico, a identificação de prioridades e sua própria governança;

- g. Baixa utilidade das informações e dados provenientes dos processos de monitoramento e avaliação do Plano;
- h. Comunicação dos resultados do Plano sem repercussão na sociedade.

A partir da identificação desses problemas, algumas alterações metodológicas no Plano estão sendo propostas. Além disso, propõe-se a criação de uma estrutura de governança, que tenha os seguintes objetivos:

- a. Manter o foco da Administração em resultados de interesse para a sociedade;
- b. Subsidiar o processo de tomada de decisão dos dirigentes e núcleo de governo;
- c. Fortalecer a cooperação entre Governo Central e órgãos setoriais;
- d. Ampliar a sinergia e evitar sobreposições e duplicidades entre as políticas públicas;
- e. Aprimorar a integração entre planejamento, orçamento e gestão;
- f. Promover monitoramento intensivo em gestão e mitigação de riscos;
- g. Desenvolver habilidades de comunicação e liderança.

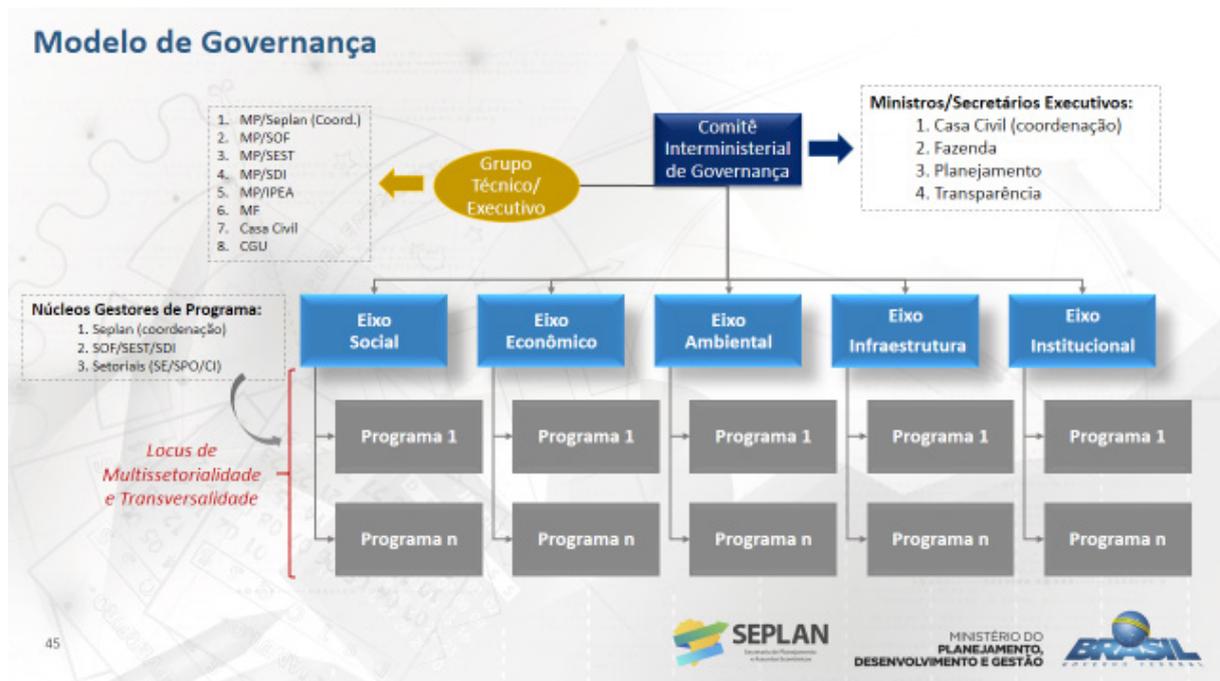
Para atingir esses objetivos, propõe que os arranjos institucionais que dão suporte à governança se distribuam em três níveis, cujas principais características e atribuições encontram-se descritas a seguir:

**Comitê Interministerial de Governança – CIG:** Formado pelos Ministros da Casa Civil (coordenador), da Fazenda, do Planejamento e da Transparência (Decreto nº 9.203/2017, art. 8º).

**Grupo Técnico/Executivo** - Coordenado pela Secretaria de Planejamento e Assunto Econômicos - Seplan/MP e composto por representantes da Casa Civil, SOF, SEST, IPEA, MF e CGU.

**Núcleo Gestor de Programas – NGP** - Formado por representantes da Seplan (coordenação), SOF, SEST, Secretaria-Executiva, Subsecretarias de Planejamento e Orçamento - SPOs e Comitês Internos de Governança-CI (Decreto nº 9.203/2017, art. 14) dos ministérios setoriais envolvidos.

A figura a seguir mostra a proposta de estrutura de governança do Plano, com os respectivos arranjos institucionais, seus integrantes, principais funções e os diferentes âmbitos de atuação, a partir dos eixos definidos no Plano. O sistema que fornecerá as informações e dará suporte às decisões é o SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.



### Hipóteses que apontam contribuições ou propostas de soluções para o enfrentamento do desafio

Dentro do arranjo institucional proposto, destaca-se o Núcleo Gestor de Programa - NGP. Este núcleo atuaria em todas as fases de gestão do Plano – elaboração, monitoramento, avaliação e revisão – sendo relevante para o propósito deste trabalho o envolvimento e as atribuições desse Núcleo na fase de elaboração do Plano. Sua relação com o Comitê Interministerial de Governança seria por intermédio do Grupo Técnico/Executivo.

As possíveis contribuições que o NGP poderia trazer, no momento da elaboração do Plano, são as seguintes:

- Mobilização das as equipes e demais partes interessadas para a elaboração dos Programas;
- Provisão dos meios necessários para viabilizar a participação dos envolvidos durante a elaboração dos programas, com ênfase na transversalidade e multissetorialidade;
- Coordenação da elaboração dos programas, garantindo a consistência lógica e fiscal à proposta;
- Mapeamento e monitoramento dos conflitos de interesse, riscos e as sinergias surgidas durante as discussões;
- Garantia de que os projetos plurianuais que comporão o Plano tenham viabilidade técnica, econômica, social e ambiental;
- Compatibilização entre a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, ODS, os Planos Setoriais, o Planejamento Estratégico do Órgão, as metas institucionais e o PPA 2020-2023;
- Compatibilização entre Plano – Orçamento;

- Qualidade dos programas e dos seus atributos, com ênfase nas evidências de resultados em benefício da sociedade.
- A partir dessas contribuições, espera-se que o NGP seja capaz de produzir:
- Elaboração da proposta de programa para compor o PPA, dentro do cronograma a ser divulgado e com a qualidade esperada;
- Definição, entre os seus membros, das competências e responsabilidades para a gestão do Plano durante a elaboração e nas suas fases seguintes: monitoramento, avaliação e revisão;
- Mobilização de apoios e obtenção de patrocínio político para a execução do Programa.

### **Resultados esperados da Imersão Rápida**

- Definição clara e detalhada das atribuições do NGP no processo de elaboração do PPA 2020-2023
- Definição clara dos melhores representantes para os Núcleos Gestores de Programa, e a sua relação com a estrutura hierárquica em cada órgão;
- Definição dos processos de trabalho do NGP na elaboração do PPA, incluindo suas relações com os Ministérios e com o Grupo Técnico/Executivo

## ANEXO 2 – MATERIAL DE APOIO À PESQUISA DE CAMPO

### a) Roteiro de entrevista da pesquisa de campo

#### Introdução

Apresente-se de maneira informal, explicando o objetivo da pesquisa e a importância da colaboração do entrevistado.

Esclareça para o entrevistado que você, o pesquisador, vai fazer as perguntas e guiar a entrevista e a pessoa do Seplan/MP irá fazer anotações.

Solicite autorização para gravar e fotos.

A Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento (Seplan/MP) e o laboratório de inovação da Enap (GNova) estão desenvolvendo um projeto de inovação voltado para a governança do Plano Plurianual.

O **objetivo da entrevista** é realizar um teste de conceito sobre uma proposta de modelo de governança para o PPA.

Em razão do seu conhecimento e experiência nessa área, gostaríamos de conhecer a sua opinião a respeito desse modelo. Não existe resposta certa ou errada. Queremos conhecer sua vivência e percepção sobre o tema.

**A pergunta principal desse projeto é:** O arranjo institucional proposto assegura a governança efetiva do PPA?

**Governança** - envolve atores, relações institucionais, processos, mecanismos de coordenação, com objetivo de elaborar, monitorar e avaliar os programas do PPA.

#### Parte 1 – Questões gerais

Antes de dar início ao teste do conceito, gostaríamos de saber:

1. De forma resumida, qual é a sua experiência com o PPA?
2. Como você analisa o último PPA? O que você destacaria de positivo ou negativo?
3. O que poderia ser o PPA ideal?

#### Parte 2 - Atribuições dos atores e fluxo do processo de elaboração do PPA

» Apresentar quadro com os objetivos do modelo.

- Manter o foco da Administração em **resultados** de interesse para a sociedade.
- Fortalecer a **cooperação** entre o Centro de Governo e órgãos setoriais.
- Ampliar a **sinergia** e evitar sobreposições entre as políticas públicas.

- Aprimorar a **integração** entre planejamento, orçamento e gestão.
  - Promover um **monitoramento** intensivo em gestão e mitigação de riscos.
4. Você gostaria de fazer comentários sobre os objetivos? Acrescentaria ou excluiria algo? Considera os factíveis?
    - » Apresentar quadro com o arranjo institucional do modelo de governança.
    - » Apresentar quadro com o fluxo de elaboração do PPA.
  5. Como você avalia esse **fluxo** para elaboração do PPA? O que deve acontecer para que ele se torne realidade.
  6. Como você avalia as **atribuições** propostas para o **NG** e para o **GT-PPA**? Identifique o que acha positivo, o que está faltando, o que pode ser risco.
  7. Você tem alguma recomendação para a proposta de **composição** do NG e do GT-PPA?
  8. Como poderiam ser tratadas as questões **intersectoriais** dos programas no processo de elaboração? Qual instância poderia exercer a coordenação e a mediação de conflitos de programas intersectoriais? Por quê?
  9. Qual deveria ser o **papel** do MP no **NG**?
  10. Quais os riscos de implementar esse modelo? Como podem ser mitigados?
  11. Você considera relevante promover **participação da** sociedade durante o processo de elaboração ou monitoramento do PPA? Por que? Como isso poderia acontecer?
  12. Você considera relevante promover consulta aos estados, por exemplo, ao Conseplan durante o processo de elaboração do PPA? Como isso poderia acontecer?

### **Parte 3 - Questões de Monitoramento e Avaliação**

13. Você pode citar um programa de seu ministério no PPA para usarmos como exemplo no desenho de como poderia ser o monitoramento e avaliação em sua opinião?
14. É atribuição de alguma dessas instâncias atuarem na provisão de recursos (políticos, humanos, tecnológicos, orçamentários etc.)? Qual delas? Por quê?
15. No caso de não atingir metas ou resultados, o que deve ser feito? Por qual ator?

Finalizamos a entrevista. Deseja falar sobre algo que não foi abordado?

## b) Quadro com objetivos do modelo de governança

### Modelo de Governança do PPA - Objetivos

- Aprimorar a integração entre planejamento, orçamento e gestão.
- Ampliar a sinergia e evitar sobreposições entre as políticas públicas.
- Fortalecer a cooperação entre o centro de governo e os órgãos setoriais e dos setoriais entre si.
- Manter o foco da Administração em resultados de interesse para a sociedade.
- Promover monitoramento intensivo em gestão e mitigação de riscos.

### c) Quadro com composição do arranjo institucional para o modelo de governança



d) Quadro com fluxo de elaboração do PPA

