

Plano
Mais Brasil
Mais Desenvolvimento
Mais Igualdade
Mais Participação

PPA

2012  2015

**Curso de
Monitoramento
Temático do
PPA 2012-2015
e Acompanhamento
Orçamentário da
LOA**

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão

MIRIAM APARECIDA BELCHIOR

Secretária Executiva

EVA MARIA CELLA DAL CHIAVON

Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos

ESTHER BEMERGUY DE ALBUQUERQUE

Diretor do Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento

JOSÉ CELSO CARDOSO JÚNIOR

Diretora do Departamento de Temas Sociais

ANA LÚCIA DE LIMA STARLING

Diretor do Departamento de Temas de Infraestrutura

PEDRO ANTÔNIO BERTONE ATAÍDE

Diretor do Departamento de Temas Econômicos e Especiais

BRÁULIO SANTIAGO CERQUEIRA

Diretor do Departamento de Planejamento

DENIS SANT'ANNA BARROS

Equipe Técnica:

ANDERSON LOZI DA ROCHA - SPI
CLÁUDIO ALEXANDRE DE ARÊA LEÃO NAVARRO - SPI
EUGÊNIO ANDRADE VILELA DOS SANTOS - SPI
FERNANDO DANIEL FRANKE - SPI
JOSÉ CARLOS DOS SANTOS - SPI
JOSÉ CELSO PEREIRA CARDOSO JUNIOR - SPI
LEILA BARBIERI DE MATOS FROSSAD - SOF
MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA - SOF
MARCOS DE SOUZA E SILVA - SPI
OTÁVIO AUGUSTO FERREIRA VENTURA - SPI
RAFAEL MARTINS NETO - SPI

Editoração e Diagramação:

JUCILDO AUGUSTO DA SILVA LIMA - SPI

**Curso de
Monitoramento
Temático do
PPA 2012-2015 e
Acompanhamento
Orçamentário da
LOA**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K

FONE: 55 (61) 2020.4080

FAX: 55 (61) 2020.4498

CEP: 70040-906 – Brasília – DF

Site: www.planejamento.gov.br

© 2013, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

B823c

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Curso de monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA. Brasília : MP-SPI, 2013.
121 p.: il. color.

Plano Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais igualdade, Mais participação – PPA 2012-2015.

1. Planejamento governamental - curso 2. PPA – curso 3.
Monitoramento e Avaliação do PPA – curso 4. Sistema Brasileiro de Planejamento - curso

CDU - 338.26(076)“2012-2015”

Sumário

Apresentação	7
Capítulo 1 - A Estrutura do PPA 2012-2015 e as Razões da Mudança	9
1. Introdução	9
2. Reflexões sobre algumas razões da mudança	10
3. Análise da estrutura do PPA 2012-2015	15
4. Algumas comparações com a organização anterior	23
5. Considerações Finais	30
6. Referências Bibliográficas.....	32
Capítulo 2 - Visão Geral da Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015.....	35
1. Introdução	35
2. O PPA 2012-2015	36
3. A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015	41
4. Desafios e Possibilidades do Monitoramento	46
5. Considerações Finais	49
6. Referências Bibliográficas	50
Capítulo 3 - A Participação Social no Monitoramento de Políticas Públicas	53
1. Introdução	53
2. O que se entende por monitoramento de políticas públicas.....	54
3. O que se entende por participação social	56
4. O cenário brasileiro	57
5. Participação social na formulação e no monitoramento do Plano Plurianual 2012/2015	58
6. Considerações Finais	64
7. Referências Bibliográficas	64
Capítulo 4 - Administração Política e Gestão Pública no PPA 2012-2015	67
1. Introdução	67
2. Conceitos	68
3. Princípios	75
4. O impacto das novas categorias do PPA na gestão	82
5. Considerações Finais	85
6. Referências Bibliográficas	88
Capítulo 5 - Acompanhamento Orçamentário.....	93
1. Introdução	93
2. Mudanças no acompanhamento da ação orçamentária.....	97
3. Considerações Finais	100
4. Referências Bibliográficas	102

Referências Biográficas.....	103
Apêndice	107
Lei do PPA.....	107
Decreto de Gestão do PPA	113
Portaria do PPA.....	117

Apresentação

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende, como se sabe, de requisitos e condições políticas, econômicas e sociais. Além dessas, depende também de requisitos não menos importantes de ordem institucional e técnica, dentre os quais se destacam, na experiência brasileira recente, os instrumentos governamentais de planejamento consagrados pela Constituição Federal de 1988, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais instrumentos seguem, desde então, em intrincado processo de aperfeiçoamentos institucionais, dos quais o atual PPA 2012-2015 é um dos exemplos. Para materializar-se, no entanto, como guia efetivo de planejamento, orçamentação, gestão e execução das políticas públicas, precisa contar com suporte técnico-logístico e dedicação institucional intensiva não só do Ministério do Planejamento, mas de todos os demais Ministérios e Secretarias da Presidência da República, Órgãos de Controle e Instâncias de Participação Social em consolidação no país, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, as ouvidorias públicas, etc.

Com vistas a subsidiar este desafiante trabalho, o Ministério do Planejamento tem realizado esforços no sentido de alinhar e capacitar suas diversas Secretarias e respectivos quadros técnicos com o intuito de institucionalizar - por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos - alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros.

É com este espírito que esta Apostila foi concebida. Nela, reúnem-se artigos curtos e informativos acerca dos seguintes temas complementares:

- i) a estrutura do PPA 2012-2015 e algumas das principais razões para sua mudança frente aos PPA's anteriores;
- ii) uma visão geral da estratégia de monitoramento montada pela SPI/MPOG para dar cabo das tarefas ligadas ao registro documental periódico de informações, prestação de contas aos Órgãos de Controle (TCU, CGU), bem como ao Congresso e à própria Sociedade, além de tarefas ligadas aos objetivos de transparência pública e aprendizado institucional acerca das problemáticas nacionais e das políticas públicas existentes ou necessárias para enfrentá-las, tarefas essas, bem entendido, relativas a todos os 65 Programas Temáticos deste PPA;
- iii) a vertente do monitoramento participativo, ancorado inicialmente sobre as chamadas Agendas Transversais, isto é, um subconjunto de programas, indicadores, objetivos, metas e recursos financeiros destinados a universos populacionais específicos dentro do PPA;
- iv) uma abordagem necessária acerca da natureza e condicionantes a uma boa ou adequada gestão pública do PPA; e
- v) por fim, um detalhamento acerca do processo de acompanhamento propriamente orçamentário do PPA, tendo como referência a execução da LOA 2013.

Embora muitos aperfeiçoamentos sejam ainda possíveis e necessários a este material de apoio, bem como muitas rodadas de capacitação conjunta para mais bem qualificar nossos servidores públicos nos temas e atividades aqui propostos, estamos certos de que um bom caminho para tanto começa a ser aqui pavimentado.

Deste modo, certos de contar com o engajamento ativo de todos os Ministérios e Secretarias da Presidência da República neste processo, deixamos nossas efusivas saudações e colocamo-nos à disposição para as contribuições que possam advir desta experiência.

Atenciosamente,

SPI/MPOG

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

CAPÍTULO 1

**A ESTRUTURA DO PPA 2012-2015
E AS RAZÕES DA MUDANÇA¹**

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro
Eugênio Andrade Vilela dos Santos
Fernando Daniel Franke

1. Introdução

O governo federal apresentou um novo modelo de planejamento governamental por meio do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 a partir das experiências recentes bem sucedidas na formulação e implementação de políticas, em especial o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2011a). O presente artigo tem o objetivo de explorar as características deste modelo e refletir sobre o atual estágio do planejamento governamental no Brasil, destacando a relação com o orçamento.

Além desta introdução e da conclusão, o texto está dividido em outras três partes, da seguinte forma: a) reflexões sobre algumas razões da mudança; b) análise da estrutura do PPA 2012-2015; e c) comparações com a organização anterior.

As reflexões constantes deste trabalho têm como fontes três subconjuntos de informações: os documentos já publicados sobre o PPA, os registros internos ao

¹ Este artigo é uma ligeira adaptação do original publicado pela Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO), Vol. 2 – Nº 1 de 2012, intitulado “A Estrutura do PPA 2012-2015”. A adaptação surgiu da necessidade de esclarecer alguns pontos fundamentais para o curso “Monitoramento Temático do PPA 2012-2015 e Acompanhamento Orçamentário 2013” oferecido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. Os autores agradecem as contribuições do Departamento de Temas Sociais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), unidade que produziu algumas informações utilizadas no texto a título de comparação entre a estrutura dos modelos dos dois últimos Planos Plurianuais. Agradecem, também, aos colegas Carlos Augusto Godoy Curro e Elton Bernardo Bandeira de Melo pela leitura prévia e comentários a uma versão anterior deste texto.

Este texto é de inteira responsabilidade dos autores que o assinam e não reflete, necessariamente, a visão institucional do MP ou qualquer de suas Secretarias e Entidades Vinculadas.

governo federal que subsidiaram a proposta e que não foram publicados, e, por fim, literatura especializada sobre o assunto. O primeiro subconjunto é composto pela Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA, a Lei que instituiu o plano e as orientações para sua elaboração. Já o segundo é formado por documentos internos produzidos na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e análises oriundas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O terceiro, naturalmente, é uma seleção da literatura especializada.

2. Reflexões sobre algumas razões da mudança

O PPA 2012-2015 surge, principalmente, da fragilidade da estrutura anterior de revelar diversos aspectos próprios do planejamento², fato que criava dificuldades adicionais para que o instrumento cumprisse a função de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental de modo a cumprir os objetivos fundamentais da República³.

Parte do diagnóstico era de que a forma de construção e apresentação das informações não contribuía para que o plano dialogasse com o funcionamento da administração pública, especialmente em um contexto onde havia maior pressão para que o Poder Público exercesse o papel de provedor e indutor do desenvolvimento⁴. A dificuldade do modelo anterior na criação de subsídios para aprimorar a capacidade do governo fez com que o valor do PPA, enquanto instrumento de planejamento e gestão, fosse sendo minimizado, de tal forma que sua credibilidade chegou a níveis tais que impulsionaram um processo de resignificação deste instituto.

Ilustram esse descrédito, entre outros, a utilização da estrutura de informações e de gestão das metas presidenciais (CHAVES, 2004) e do PAC a partir de categorias

2 O trecho a seguir constante da Mensagem que encaminhou o PPA 2012-2015 ilustra o limite da estrutura anterior, particularmente a sobreposição entre plano e orçamento: "Assim, as alterações na estrutura do PPA decorrem do aprendizado do governo na implementação de políticas exitosas responsáveis pelo desenvolvimento recente no Brasil e, também, dos limites da estrutura anterior que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais" (BRASIL, 2011a).

3 Dificuldades adicionais na medida em que existem características intrínsecas aos planejadores e aos planos que criam restrições estruturais para que os instrumentos e a institucionalidade em torno deles favoreça a gestão (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006) e (MINTZBERG, 2004), bem como outras dificuldades próprias do ambiente no qual as políticas são formuladas e implementadas no Brasil, com destaque para a baixa relação entre a racionalidade dos processos formais e o funcionamento do governo.

4 Sobre o assunto são interessantes os comentários de Schick (1966) a respeito da transformação na estrutura do orçamento dos Estados Unidos por ocasião do incremento no investimento daquele país a partir de 1933.

e processos distintos daqueles presentes no PPA. No tocante à gestão, a falência⁵ do Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento (SIGPlan) enquanto ferramenta de apoio à tomada de decisão também corroborava a necessidade de mudança. Interessa investigar, então, quais motivos influenciaram a baixa utilidade do PPA na Administração Pública, sobretudo nos aspectos relacionados à estrutura do instrumento e a sua relação com o orçamento.

Essa reflexão remete, necessariamente, à compreensão do contexto de implementação da reforma orçamentária de 2000, bem como da estrutura do PPA de então. Não menos importante é dissecar o ambiente no qual se desenvolveu o orçamento-programa⁶.

Quanto ao cenário político, é de se ressaltar que a estrutura do PPA 2000-2003 surge no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Se, por um lado, a reforma gerencial preconizava a instituição de um estado social-liberal, no qual sociedade e mercado seriam complementares ao Estado, orientando-o para resultados (cidadão-cliente), por outro, ela promoveu a redução da atividade estatal por meio de privatizações, terceirizações e outros mecanismos que, na prática, produziram uma institucionalidade na qual o poder público foi subtraído de instrumentos para exercer sua missão, além de inscrever na sociedade uma perspectiva negativa sobre o poder público (NOGUEIRA, 2011).

Cabe investigar com mais cuidado a contribuição efetiva do discurso do gerencialismo no aprimoramento da gestão pública. Ocorre que ele pode consumir a energia das instituições para a organização de meios em detrimento da emergência dos principais desafios do país, subtraindo dimensões fundamentais do planejamento, em especial a que possibilita explicar a realidade e fazer acontecer as escolhas para viabilizar a vontade do povo e os objetivos da República. As inconsistências são ainda maiores quando se nota que o discurso da melhoria de gestão foi aplicado a partir da reorganização de processos e procedimentos com vistas à redução de custos, enxugamento administrativo e remodelagem organizacional, como se isto, associado à introdução de indicadores de qualquer natureza, fosse capaz de alçar o Estado a um patamar mais elevado de prestação de serviços públicos (NOGUEIRA, 2011).

5 A tentativa de acompanhar a ação governamental por meio de outros sistemas de informação tais como o Sistema de Metas Presidenciais (SMP) e o Sistema de Monitoramento do PAC (SISPAC) indica que o SIGPlan não cumpria adequadamente a função de apoiar a gestão. Além disso, o sistema também não se mostrou útil para controlar as ações, visto que o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, elaborado pelo TCU, praticamente não utilizou informações do SIGPlan como fonte para as análises (BRASIL, 2011c).

6 Para análises mais detalhadas sobre essas relações ver Santos (2011) e Wildavsky (1982).

Sobre o ambiente do paradigma gerencialista, Lustosa da Costa (2010) tem contribuições que ilustram as influências e as consequências do domínio da racionalidade fiscalista/gerencial, incluindo na reflexão a naturalização da globalização como situação praticamente irreversível no sentido de que ela não seria resultante de processos políticos, mas sim um dado dos novos tempos, nos seguintes termos:

“A escassez de criatividade no campo progressista estimula os adeptos do mainstream a sustentarem a ideia de que não existem alternativas ao paradigma gerencialista. A new public management apresenta-se, assim, como o fim da história da administração pública. Economia de mercado, sufrágio universal, Estado regulador e nova gerência pública são partes complementares de um todo indissociável – a sociedade (autônoma e competitiva) do mundo globalizado.”

Assim, argumenta-se que a ideologia dominante à época influenciou a organização de um instrumento de planejamento voltado para controlar as ações (programa como centro de custos) com vistas à redução dos gastos públicos. Ou seja, apesar das demais motivações do instrumento, a busca pela eficiência polarizou de tal maneira o debate que o PPA se enfraqueceu como instrumento de planejamento.

Outra influência importante na estrutura do PPA 2000-2003 foi a figura do orçamento-programa, um instituto que pretende combinar análise de políticas com elaboração de orçamento. Wildavsky (1982) explora as distinções entre as duas atividades, bem como o ambiente no qual o orçamento-programa foi desenvolvido, apontando inconsistências fundamentais nesta formulação. A visão de Wildavsky sobre o modelo pode ser resumida na seguinte passagem:

“A definição da estrutura do programa é o aspecto mais pernicioso do orçamento-programa. Uma vez adotado o orçamento-programa, torna-se necessária uma estrutura de programa que forneça uma lista completa dos objetivos da organização e informação sobre o cumprimento de cada um deles. Na ausência de estudos analíticos de grande parte ou mesmo todas as operações dos órgãos, a estrutura resulta em uma fraude que acumula dados de categorias desprovidos de significação. O orçamento-programa oculta mais do que clarifica.

(...) Não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura do programa se torna inútil. A geração de poucos dados ao acaso para estrutura do programa ocupa um tempo valioso para outras preocupações mais construtivas e também prejudica a análise de políticas.”

Apesar dos limites do orçamento-programa, a reforma orçamentária de 2000 foi empreendida com o objetivo principal de racionalizar o PPA e integrá-lo ao orçamento por meio do programa⁷, uma categoria que deveria ser comum aos instrumentos e ao qual estariam associados indicadores. Assim, houve um alinhamento entre a estrutura do plano e do orçamento, peças que apresentavam ações orçamentárias com as respectivas metas físicas e financeiras além dos indicadores do programa, quantificados apenas no plano. A partir do alinhamento entre os instrumentos desenvolveu-se um sistema de gestão para o plano com as categorias orçamentárias comuns (programa, indicador e ação)⁸.

Não obstante o esforço, o resultado desse arranjo foi uma sobreposição do plano ao orçamento, fato que produziu, entre outros, dois resultados negativos: i) baixa capacidade de diagnóstico, visto que a análise das políticas não era o foco da reforma; e ii) redução do planejamento e da gestão às categorias delineadas pela contabilidade pública, uma vez que o poder das estruturas orçamentárias prevaleceu na delimitação do PPA.

Ocorre que apesar da ideia de combinar os dois instrumentos, há uma tensão entre a racionalidade do planejamento e a do orçamento. Nessa fricção prevaleceu a classificação orçamentária, fortemente influenciada pela Lei nº 4.320/64 e suas categorias, que criam uma perspectiva própria (e se é própria não é neutra!) sobre a ação governamental. Ao se estruturar de uma ou outra forma, o Estado está reconhecendo (ou negando), revelando (ou ocultando) e legitimando (ou deslegitimando) públicos, direitos, políticas, etc. Diferença semelhante há entre a racionalidade do planejamento central e a do planejamento setorial. Nesse caso também ocorre fenômeno semelhante na medida em que a linguagem e as classificações padronizadas do planejamento central a partir do programa (e sua forma de construção) reconhecem ou negam públicos, políticas e direitos. Para além da crítica das formas de classificação e sua relação com as práticas estatais, a delimitação das ações orçamentárias é vista, por vezes, como um espaço para proteger os recursos dentro das organizações, situação que fragmenta as ações (com reflexo também sobre os programas) e também as distancia da perspectiva do planejamento e da gestão.

Nesse sentido argumenta-se que o plano, estruturado tal qual um orçamento plurianual, não conseguiu revelar alguns dos principais desafios do (e para o)

⁷ Para análises mais detalhadas acerca desta reforma ver Garcia (2000) e Santos (2011). Para acessar o discurso oficial do Governo Federal ver Brasil (2002).

⁸ As demais dimensões do planejamento para além do orçamento estariam contempladas nas ações não-orçamentárias. O PPA 2008-2011 apresentava cerca de 480 ações não orçamentárias, praticamente metade delas concentrada na área de energia elétrica de modo que praticamente não havia formulação explícita que dialogasse com as demais condições para viabilizar as políticas para além do orçamento.

país⁹ e tampouco criou espaço adequado para dar vazão às declarações políticas, visto que o processo era dominado pela linguagem e racionalidade técnica a partir das “categorias técnicas do orçamento”.

O corolário do modelo anterior do PPA também remete à reflexão sobre a utilidade dos modelos a partir do que é possível extrair deles na prática. Estruturas não existem a partir do ideal, elas só podem ser avaliadas a partir do que é possível implementar, visto que qualquer modelo será implementado por pessoas e em um determinado ambiente. Por sua vez, as pessoas possuem interesses específicos, e ambientes são diferentes e complexos. Por isso é adequado pensar na estrutura do plano e dos programas não a partir do que ela prometia ser, mas sim do que ela efetivamente foi. Na aplicação do modelo, merece destaque a forma pela qual o instrumento foi apropriado pela Administração Pública (SANTOS, 2011).

A nova estrutura do PPA surge, então, em contraposição às apropriações parciais que envolvem o conceito de planejamento. Do ponto de vista teórico, ela tem uma inspiração na crítica ao orçamento-programa e aos modelos racionais-compreensivos de elaboração de políticas¹⁰. Do ponto de vista empírico, emerge da observação sobre a forma de operação do governo, em especial dos arranjos construídos para elaboração do Programa Bolsa Família e do PAC (BRASIL, 2011a).

Importa destacar, também, a alteração na compreensão jurídica conferida ao PPA. Passou-se de uma interpretação literal do artigo 165 da Constituição Federal, que condiciona a perspectiva do instrumento ao título da tributação e do orçamento, para outra, sistemática e em consonância com os novos paradigmas e categorias da interpretação constitucional (BARROSO, 2009). Está inscrito no PPA 2012-2015 o reconhecimento da normatividade dos princípios, um elemento do neoconstitucionalismo¹¹, especificamente por meio da seguinte passagem (BRASIL, 2011a):

“Outra influência importante na construção do Plano Mais Brasil deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, aqui concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais.”

9 Tais como capacidade de estados e municípios e estrutura tributária regressiva, dois desafios para os quais o governo tinha propostas, mas que não constavam da estrutura orçamentária do PPA de então.

10 Para uma crítica do modelo racional-compreensivo ver Lindblom (2010).

11 Segundo Coelho (2010), o neoconstitucionalismo representa uma nova hermenêutica constitucional caracterizada pela força normativa da Constituição, normatividade dos princípios e ampliação da jurisdição constitucional.

Além das possibilidades que esse entendimento cria para o plano, a consolidação da interpretação viabilizou uma estrutura que cria um nível mais adequado de agregação das categorias do PPA, na medida em que contribuiu para superar argumentos que defendiam seu detalhamento tal como um orçamento plurianual.

Ressaltam-se, ainda, as razões das mudanças declaradas pelo governo federal nas oficinas onde foram apresentados e debatidos os programas temáticos por ocasião da elaboração do PPA. Naquela oportunidade, o documento¹² que instruiu as reuniões ressaltava as seguintes razões para alteração:

- 1 – Resgatar a função planejamento;
- 2 – Incorporar ao PPA os Objetivos de Governo tais como declarados;
- 3 – Permitir o efetivo monitoramento dos Objetivos de Governo;
- 4 – Induzir os arranjos de gestão dos objetivos de Governo no PPA;
- 5 – Criar espaço para tratar, no PPA, políticas transversais e multissetoriais;
- 6 – Criar espaço para tratar, no PPA, a regionalização das políticas;
- 7 – Reorganizar, gradualmente, o orçamento na lógica da execução;
- 8 – Usar linguagem capaz de comunicar dentro e fora do Governo.

Algumas dessas razões ficam mais claras a partir da compreensão das novas categorias do plano e da comparação com a organização anterior.

3. Análise da estrutura do PPA 2012-2015

O PPA possui uma estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores, uma arquitetura concebida após debates no âmbito do MP sobre a natureza da função planejamento e o PPA. Na SPI, o questionamento da estrutura anterior teve início ainda na preparação para elaboração do PPA 2008-2011¹³. Já àquela época procuravam-se formas alternativas para o instrumento. Especificamente durante o ano de 2010, a SPI trabalhou no modelo do PPA e desenvolveu a essência da formulação atual¹⁴. A partir de 2011, foram feitos ajustes finais na proposta e a consequente validação no governo.

12 Documento intitulado “Planejamento, Desenvolvimento e Políticas Públicas”, utilizado para explicar as razões da mudança e apresentar a estrutura do programa e os novos conceitos.

13 Exemplo do questionamento é o relatório final do GT de diagnóstico da dimensão estratégica do PPA, elaborado em 2006.

14 A comparação entre os documentos produzidos em 2010 na SPI e a estrutura final da proposta revela que as formulações iniciais estabeleciam relações mais profundas do PPA com o orçamento, o controle e a gestão.

Conforme será detalhado adiante, o plano foi estruturado a partir dos programas temáticos¹⁵, um arranjo que permitiu alguma seletividade ao PPA a partir da forma de apresentação das informações. A delimitação dos programas temáticos tem origem em 2009, a partir de uma reestruturação organizacional da SPI, oportunidade na qual o acompanhamento da política governamental foi estruturado por grandes áreas de atuação do poder público federal, de forma a alinhar as unidades de acompanhamento no MP à forma institucional como elas estão reconhecidas e declaradas pelo governo e pela sociedade. A reestruturação da SPI por temas (ou áreas de atuação do governo federal) foi um esforço de ordenamento conceitual, de como conformar e tratar as políticas públicas no âmbito da coordenação do governo¹⁶. Nesses termos, boa parte dos 65 programas temáticos do PPA tem origem nos 51 temas organizados pela SPI praticamente dois anos antes da elaboração do plano.

Esse arranjo prévio dos temas foi importante para o êxito na delimitação final dos programas temáticos, na medida em que aprimorou a capacidade dos servidores de fazer uma leitura mais qualificada das razões do estágio de desenvolvimento do país nas diversas áreas. Essa construção corrobora o argumento de que no PPA 2012-2015 a coordenação do governo se estruturou para organizar o plano a partir do conhecimento prévio sobre as políticas públicas, em oposição ao modelo anterior que era mais orientado para o desenho dos programas a partir de formas de classificação da despesa (fricção planejamento-orçamento).

Certamente que toda a análise de desenho implica algum conhecimento prévio sobre a essência das políticas. A diferença apontada, entretanto, questiona o valor do conhecimento aplicado na utilização de ferramentas concebidas para aprimorar o desenho dos programas, visto que a burocracia age sobre as ferramentas impondo-lhes um sentido próprio à luz do conforto burocrático e em detrimento, efetivamente, do conhecimento e das soluções (BOURDIEU, 2007a). Essa apropriação que a burocracia faz dos instrumentos é essencial para comparar a diferença entre qualquer modelo teórico e a estrutura aplicada, motivo pelo qual é fundamental estreitar as relações entre as ciências sociais e as demais áreas do conhecimento que se ocupam do planejamento.

15 A Mensagem Presidencial que encaminha o PPA 2012-2015 apresenta a visão de futuro para o Brasil, os valores que regem a Administração Pública e 10 macrodesafios que dialogam com os programas. O plano propriamente dito é composto pelo texto da Lei e três anexos. A Lei estabelece as diretrizes do PPA, detalha a sua organização, a estrutura e a relação com o orçamento, além de trazer parâmetros para a sua gestão. Os anexos contemplam a parte programática de modo que no Anexo I estão todos os Programas Temáticos, com seus atributos. De forma análoga, o Anexo II contempla todos os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, enquanto que o Anexo III lista todos os empreendimentos individualizados como iniciativas.

16 Para mais informações sobre as transformações na SPI que deram origem aos programas temáticos do PPA 2012-2015 ver Santos (2010).

Fato é que o PPA passou a ser estruturado por duas tipologias de programas: os programas temáticos, que são recortes mais legítimos (já que amplamente reconhecidos pelos agentes) e homogêneos das políticas públicas, e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que aglutinam despesas de caráter mais administrativo, como funcionamento e manutenção de instituições, entre outras.

Os programas temáticos são a expressão do diagnóstico sobre os desafios do país. Eles foram estruturados a partir da ênfase na análise de políticas no sentido de permitir a recuperação de uma capacidade de reflexão que o orçamento-programa teve limites para produzir. Ilustra esse movimento a parte da Mensagem Presidencial que encaminha o PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011a) abordando diagnósticos e escolhas para cada programa¹⁷, bem como as principais metas. Uma análise das declarações associadas a esses programas (objetivos, metas e iniciativas) também ilustra o espaço que foi criado para revelar informações de planejamento.

É importante ressaltar os dilemas que envolveram a classificação inicial dos programas até a formulação final. A dificuldade residia na limitação intrínseca ao reducionismo próprio de qualquer classificação. Ocorre que as separações como investimento e custeio, manutenção e expansão da atividade, finalístico e apoio administrativo, obrigatório e discricionário, entre outras, sugerem falsas dicotomias que criam perspectivas próprias sobre a ação governamental (BOURDIEU, 2007b), nesse caso limitando o planejamento.

Todas as classificações experimentadas reduzem a complexidade das políticas e, por vezes, orientavam a administração para segregar funções que devem ser trabalhadas em conjunto na atividade de planejamento. Além disso, as segregações oriundas da contabilidade pública criam possibilidades específicas de análise em detrimento de outras.

Como exemplo dessas possibilidades e limites é ilustrativo pensar na categorização comum entre despesas básicas de funcionamento do governo, tal como gastos com a energia elétrica nos prédios públicos, e rubricas essenciais para o desenvolvimento nacional, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou os recursos do Programa Bolsa Família. Para esses casos, a contabilidade pública agrupa todas elas no grupo de natureza de despesa classificado como “Outras Despesas Correntes” (vinculados à categoria econômica “Despesa Corrente”). A partir disso, é interessante refletir sobre dois movimentos contrários: de um

17 O diagnóstico revela apenas uma dimensão do planejamento que deve ser recuperada. No entanto, é preciso destacar que parte desse diagnóstico refere-se às formas de implementação, que são centrais para que as políticas se realizem. É preciso, portanto, que a disposição de fazer acontecer esteja enraizada em toda a ação pública e, portanto, declarada sempre que possível.

lado, a defesa de que o incremento nas transferências governamentais (despesa corrente) é estratégia central da política de redução de desigualdades e da expansão do crescimento recente no Brasil (IPEA, 2010)¹⁸, e, de outra parte, o argumento de que se devem conter as despesas correntes (sem exceção) em prol do investimento.

O objetivo é lançar um olhar sobre a estrutura de classificação da ação governamental, em particular o orçamento e o planejamento, e a indução de uma leitura em detrimento de outra. Ou seja, quando se associa, numa mesma rubrica, despesa básica de manutenção com investimento social, induz-se um olhar em detrimento de outro¹⁹. No mesmo sentido, uma estrutura de plano organizada a partir da contabilidade pública e da racionalidade orçamentária induz um tipo específico de planejamento em detrimento de outro.

Retomando a estrutura formal, no PPA 2012-2015 as ações passam a ser categorias destacadas apenas no orçamento. Ou seja, parcela relevante da alteração na organização diz respeito à exclusão do detalhamento das ações no PPA, justamente um dos valores do modelo anterior. Isso não significa, evidentemente, que o debate orçamentário esteja dissociado do planejamento, inclusive porque é simples para efeito da gestão visualizar todo o orçamento dentro do Plano, uma vez que os programas são detalhados em ações no orçamento.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com todos os insumos necessários à viabilização das políticas, além de possibilitar a declaração dos desafios que a sociedade tem de enfrentar, os programas temáticos foram organizados em objetivos, que são detalhados em metas e iniciativas.

O “objetivo” é a categoria de planejamento mais agregada no programa. Ele revela os caminhos a serem trilhados pela ação governamental. Além de informar os principais desafios que o país precisa superar, cria melhores condições para estabelecer, quando possível²⁰, relações entre o planejar e o fazer. O exercício subjacente à formulação do objetivo visa superar o limite entre formulação e implementação por meio da conjugação de outros fatores específicos para cada política, considerando a forma de operar (institucionalidade) em cada caso.

18 Em especial o capítulo 3 da publicação, intitulado “Efeitos econômicos do gasto social no Brasil”.

19 Obviamente que a estrutura orçamentária permite diferenciar de alguma maneira esses gastos no interior das classificações. A questão é que a partir das classificações mais agregadas, categoria econômica e grupo de natureza de despesa, é que são organizadas as leituras mais macro que orientam os debates econômicos-fiscais, bem como as possibilidades de utilização dos recursos, tal como consta da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

20 Ocorre que nem sempre as estratégias estão dadas. Por vezes não se sabe como fazer para implementar. Essa incerteza é da natureza do planejamento e dela derivam teorias sobre o planejamento, tais como a estratégia emergente (MINTZBERG, 2004) e a própria teoria do incrementalismo (LINDBLOM, 2010).

É o objetivo que revela, em conjunto com seus atributos, aspectos importantes sobre a execução da política, trazendo respostas para questionamentos como: O que será feito? Como? Para quem? Em que lugar? Com quais instrumentos? Outra característica desse instituto é a exequibilidade, ou seja, a possibilidade ou viabilidade da sua execução com atenção aos aspectos orçamentários e institucionais, evitando-se, assim, declarações desconexas da forma de operar e das possibilidades do governo.

Evidentemente, nem toda declaração permite identificar, de forma direta, todos os aspectos mencionados. Em alguns casos, inclusive, não se podem prever as condições de execução de uma política. Por isso a flexibilidade na forma de declarar tais categorias prevalece.

Outra categoria de planejamento que reforça o compromisso do objetivo é a “meta”, que pode ser de natureza quantitativa ou qualitativa. Ela é um parâmetro indicativo útil para orientar a atuação do governo. Importa destacar que as metas qualitativas criaram melhores condições para expressão das intenções políticas e facilitaram a relação do PPA com os demais planos setoriais (ou temáticos ou locais), que, em função dos dilemas associados à elaboração (competências concorrentes, incertezas, etc.) também apresentam parâmetros qualitativos.

As “iniciativas” manifestam o que deve ser feito para concretização do objetivo e atingimento das metas. Elas indicam os meios e arranjos necessários para o cumprimento dos objetivos, além disso, revelam entregas (materiais e imateriais) à sociedade resultantes da coordenação de ações institucionais, normativas e relativas à integração de políticas. Por vezes, inclusive, são metas intermediárias ou requisitos para a consecução dos objetivos. A iniciativa é a unidade de planejamento mais desagregada do plano, podendo ter caráter:

- de medida institucional: quando indicam formas de cooperação setorial e federativa, articulação de compromissos, criação e aperfeiçoamento de normas e de outras medidas necessárias, sem uma relação direta com uma unidade orçamentária;
- orçamentário: quando vinculadas às ações orçamentárias;
- extraorçamentário: recursos que integram o plano mas que não são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) como, por exemplo, renúncia fiscal, Plano de Dispêndios Globais das Estatais, fundos, agências oficiais de crédito e parcerias com o setor privado.

Cumprir observar que há situações em que a iniciativa tem caráter híbrido, ou seja, contempla uma combinação das características supracitadas. As possibilidades associadas às iniciativas deixam claro que não se trata de agregadores de despesa,

tal como são as ações orçamentárias. Pelo contrário, elas surgem justamente para ampliar o horizonte do plano para as demais condições necessárias para viabilizar o alcance das metas.

Nesse sentido, importa destacar as possibilidades que a iniciativa fornece para tratar a relação entre as políticas, particularmente ações governamentais destinadas às pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, mulheres, raça, idosos, indígenas, LGBT, jovens e quilombolas. Como o desenho da ação era limitado pela contabilidade pública²¹, tornava-se mais difícil explicitar públicos específicos em políticas setoriais, visto que essa segregação implicaria necessariamente o engessamento prévio do recurso²².

Além disso, assim como o programa, a iniciativa estabelece relação direta com o orçamento nos casos em que elas se consubstanciam em fontes orçamentárias. Significa dizer que o orçamento é um instrumento do plano que contribui com recursos da União para viabilização da iniciativa. Diante disso, pode-se dizer que a metodologia do PPA 2012-2015 refundou a relação do planejamento com os demais meios necessários para a viabilização das metas, bem como qualificou o conceito de transparência vinculado ao instrumento, na medida em que possibilitou revelar uma série de relações que antes eram invisíveis para o planejamento central. As declarações que incorporam públicos específicos bem como as que dialogam com marco legal ou com o estabelecimento de parcerias entre entes, e ações relacionadas à regulação ilustram isso²³.

Outra inovação na estrutura atual do PPA, em relação aos planos anteriores, conforme já ressaltado, é a inexistência do detalhamento das ações, que agora constam apenas dos orçamentos. A alteração visa garantir uma distinção entre plano e orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais e reforçar a complementaridade entre eles.

Merece destaque também a organização das estruturas do plano. As categorias de planejamento criadas no PPA 2012-2015 apresentam nível mais agregado de

21 A solução orçamentária para separar públicos específicos dentro de ações seria a fragmentação orçamentária em algum nível, em regra criando outra ação ou funcional. Ocorre que essa solução implica enrijecimento do orçamento. Para não segregar na orçamentação, e consequentemente ajustar a estrutura orçamentária à de execução, não se conferia destaque a uma série de públicos, direitos, políticas.

22 Situação que se torna dramática em alguns casos em virtude da rigidez prevista nas leis orçamentárias para o remanejamento dos recursos. Para entender as regras para remanejamento de ações ver o artigo 4º da Lei nº 12.595, a LOA para 2012.

23 A iniciativa 030A constante do Programa de Agricultura Familiar ilustra uma das possibilidades de modo que ela está descrita nos seguintes termos: "030A - Garantir Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) específica para mulheres, com qualificação dos agentes para adoção de procedimentos metodológicos adequados e para implementação de serviços direcionados à gestão e formalização de organizações econômicas de agricultoras rurais" (BRASIL, 2012). A solução orçamentária para que o público em questão fosse reconhecido pelo processo de previsão orçamentária seria fragmentar a ação genérica de assistência técnica para as mulheres, fato que colocaria em risco a implementação.

informações e valorizam elementos de implementação de cada política. Elas vão além da dimensão do gasto orçamentário presente na estrutura anterior (e que faz parte do orçamento) que trazia informações fragmentadas. As categorias do plano se tornaram mais uniformes e, principalmente, legítimas²⁴, interna e externamente ao governo. A Tabela 1 ilustra tal fato, permitindo revelar diferenças entre as estruturas dos planos 2008-2011 e 2012-2015.

Tabela 1 – Estrutura PLPPA 2008-2011 x PLPPA 2012-2015.

PLPPA 2008-2011		PLPPA 2012-2015	
Programas Finalísticos	217	65	Programas Temáticos
Programas de Apoio às Políticas Públicas	89	44	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado
-		491	Objetivos
-		2.503	Iniciativas
Ações	4.095		
Localizadores de Gasto	14.121		

Fonte: PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. Elaboração própria.

As alterações no número de programas têm um efeito muito positivo na gestão orçamentária. Ocorre que as regras para remanejamento²⁵ de orçamento por ato do Poder Executivo (sem a necessidade de envio de projeto de lei de crédito ao Congresso), preveem possibilidades adicionais caso as funcionais estejam em um mesmo programa²⁶, desde que pertencentes a um mesmo órgão. Logo, a existência de menos programas, mantida a quantidade de funcionais, implica, necessariamente, que haverá mais funcionais agrupadas em torno da mesma unidade. Dessa forma, haverá margens maiores de remanejamento por decreto²⁷. Por isso, a redução em cerca de 65% dos programas é importante para acelerar a execução orçamentária. Essa dimensão da alteração está em consonância com a motivação de “reorganizar, gradualmente, o orçamento na lógica da execução”.

24 Uma comparação das estruturas dos dois últimos planos plurianuais com as classificações que o Governo utiliza para se comunicar com a sociedade ilustra a aderência das classificações do PPA ao discurso e à forma de organização do Governo. Ilustra essa relação o fato de que, enquanto o PPA 2008-2011 apresentava 26 programas para tratar do conjunto das políticas do Exército, Marinha e Aeronáutica, o PPA 2012-2015 organiza essas formulações sob a Política Nacional de Defesa.

25 Essas regras podem aproximar ou afastar o orçamento da realidade na qual as políticas são implementadas (previsão orçamentária relativamente às incertezas).

26 Para efeito dessas relações sobre a gestão do orçamento consideram-se funcionais como o agrupamento de códigos que contém a sequência órgão, programa, ação e localizador.

27 A regra geral é de que é possível remanejar 10% de cada funcional por ato do Executivo. Esse percentual passa para 20% caso as ações estejam dentro do mesmo programa e no mesmo órgão.

Outro fator de destaque foi a indução que a alteração do PPA provocou na estrutura do orçamento²⁸. A tabela 2 revela o impacto do novo desenho na quantidade de funcionais, indicando uma redução de 14,95% no número de unidades²⁹. Seguindo a mesma lógica da quantidade de programas, quanto mais agregadas as rubricas orçamentárias mais próximo é o diálogo do orçamento com a implementação das políticas e, portanto, existem condições mais adequadas para viabilizar o gasto.

É interessante observar que, além da redução do número de funcionais, o PPA 2012-2015 conteve um movimento observado no PPA 2008-2011 de expansão dessas unidades quando da transição de planos. A tabela revela um incremento de 4,35% no número de funcionais quando se compara o Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) de 2007 com o PLOA de 2008.

Tabela 2 – Evolução no número de funcionais no PLOA (2007-2012)

Órgão	Nº Funcionais (UO+PROGRAMA+AÇÃO+LOCALIZADOR)						Variação	
	PLOA 2007	PLOA 2008	PLOA 2009	PLOA 2010	PLOA 2011	PLOA 2012	07 – 08	11 – 12
Ministério da Educação	270	231	261	246	207	76	-14,44%	-63,29%
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	30	37	36	33	34	17	23,33%	-50,00%
Ministério da Previdência Social	60	56	53	44	52	27	-6,67%	-48,08%
Ministério das Cidades	66	162	146	164	206	114	145,45%	-44,66%
Ministério do Esporte	33	30	29	27	32	19	-9,09%	-40,63%
Ministério da Pesca e Aquicultura				28	39	24	0,00%	-38,46%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	255	291	274	284	281	173	14,12%	-38,43%
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	8	18	18	17	16	10	125,00%	-37,50%
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	6	8	8	8	9	6	33,33%	-33,33%
Ministério da Defesa	174	192	189	202	204	137	10,34%	-32,84%
Ministério da Integração Nacional	172	162	154	190	206	139	-5,81%	-32,52%
Presidência da República	37	43	39	41	42	30	16,22%	-28,57%
Secretaria Especial de Portos		78	57	99	125	93	0,00%	-25,60%
Advocacia-Geral da União	7	9	18	18	8	6	28,57%	-25,00%
Agência Brasileira de Inteligência - ABIN	5	5	5	5	5	4	0,00%	-20,00%
Ministério do Turismo	45	41	36	36	36	29	-8,89%	-19,44%
Ministério das Relações Exteriores	53	57	41	43	46	39	7,55%	-15,22%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	117	100	83	81	89	76	-14,53%	-14,61%
Ministério da Saúde	666	467	456	456	458	392	-29,88%	-14,41%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	63	76	75	78	76	71	20,63%	-6,58%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	145	116	100	101	97	96	-20,00%	-1,03%
Secretaria de Aviação Civil						29	0,00%	0,00%
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	30	33					10,00%	0,00%
Controladoria-Geral da União	8	8	6	5	6	6	0,00%	0,00%
Ministério da Justiça	107	109	110	106	103	104	1,87%	0,97%
Ministério de Minas e Energia	248	265	255	269	273	276	6,85%	1,10%
Ministério do Trabalho e Emprego	67	72	70	70	65	67	7,46%	3,08%
Ministério dos Transportes	326	455	456	514	313	330	39,57%	5,43%
Ministério da Fazenda	73	84	71	72	68	72	15,07%	5,88%
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	70	76	66	65	68	72	8,57%	5,88%
Ministério da Ciência e Tecnologia	182	174	153	159	160	175	-4,40%	9,38%
Ministério das Comunicações	29	29	26	27	26	34	0,00%	30,77%
Ministério do Meio Ambiente	150	157	136	135	122	165	4,67%	35,25%
Ministério da Cultura	65	81	66	56	20	62	24,62%	210,00%
TOTAL	3567	3722	3493	3679	3492	2970	4,35%	-14,95%

Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Outro destaque na tabela anterior é a redução do número de funcionais associadas ao Ministério dos Transportes considerando os anos de 2010 e 2011. A variação

28 Apesar da evolução, ainda há um vastíssimo espaço para redução de funcionais na LOA. Uma simples associação de funcionais vinculadas à mesma iniciativa poderia reduzir o número de ações nos programas temáticos em 50%. A situação nos programas de gestão e manutenção é mais grave visto que concentra grande quantidade de ações meio.

29 Para esse cálculo foram expurgadas as funcionais das programações dos órgãos do Poder Legislativo e Poder Judiciário (que não possuem programas temáticos), bem como as unidades classificadas como padronizada da União e padronizada setorial, visto que a sensibilidade dessas funcionais à alteração da estrutura do PPA é quase inexistente, variando quase que exclusivamente em virtude da criação de órgãos e entidades.

corresponde, em especial, à exclusão de 260 funcionais de manutenção de rodovias que foram substituídas por outras 27, de tal forma que esses serviços passaram a se concentrar em funcionais por unidade da federação e não mais em cada rodovia federal de cada estado. A mudança facilita a gestão orçamentária e a operacionalização dos contratos de manutenção, aprimorando a relação entre a formulação de políticas, o orçamento e a execução. Essa alteração, formalizada por meio do Projeto de Lei de Revisão Específica do PPA 2008-2011 a fim de incluir o PAC 2 na Lei Orçamentária Anual, também inspirou o movimento de “reorganizar, gradualmente, o orçamento na lógica da execução”.

Apesar dos efeitos positivos da reorganização do PPA na estrutura da LOA, a solução pensada inicialmente para que houvesse margens de remanejamento maiores para funcionais vinculadas a um mesmo objetivo não prosperou³⁰, tampouco a tentativa posterior de criar possibilidades adicionais de remanejamento para funcionais vinculadas à mesma iniciativa³¹. As duas soluções tinham o poder de aumentar a agregação dos recursos orçamentários e, conseqüentemente, facilitar a execução e orientar a administração pública para perseguir o orçamento por resultado. Na origem das discussões, a ideia era alterar o código das funcionais, transformando as atuais ações em algo como sub-ações, suprimindo o espaço das funcionais, destinado aos localizadores do gasto. A solução elevaria consideravelmente o nível de agregação do orçamento, tornando os remanejamentos e a própria execução mais céleres.

4. Algumas comparações com a organização anterior

A análise da estrutura do PPA 2012-2015 com a formatação anterior contribui para revelar alguns aspectos das mudanças.

A Tabela 3, por exemplo, avalia as categorias e a linguagem nas duas metodologias. A ilustração revela a diferença entre as informações presentes na estrutura do PPA 2012-2015 comparativamente à organização anterior, tendo como referência a política de Saneamento Básico, apenas à guisa de ilustração.

30 Documento de discussão sobre o PPA 2012-2015 debatido na SPI em outubro de 2010.

31 Apesar disso, a criação, em 2012 (com vigência em 2013), da categoria Planos Orçamentários, é iniciativa que vai nesta mesma direção. A propósito, ver cap. 5 nesta Apostila.

Tabela 3: Categorias e linguagem do PPA em cada modelo.

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
Programas Associados	
Saneamento Rural Serviços Urbanos de Água e Esgoto Resíduos Sólidos Urbanos Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Saneamento Básico
Categorias de Planejamento	
Objetivos de Governo, Objetivos Setoriais e Objetivos de Programa	Objetivos, Iniciativas e Metas
Categoria de orçamento	
Valores das Ações e do Programa	Valor do Programa
Informação de Planejamento	
Ex. Saneamento Rural Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental em áreas rurais	Objetivo 0610: Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza.
	Iniciativa 02DS: Promover a gestão sustentável da drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas com ações estruturais para minimização dos impactos provocados por cheias e alagamentos em áreas urbanas e ribeirinhas vulneráveis.
Meta	
X projetos elaborados	Beneficiar 400 municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com implantação ou ampliação de sistema de resíduos sólidos urbanos
Indicadores	
Taxa de cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)	Cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)
Associação com Agendas Prioritárias	
Não há identificação. A estrutura de programa restringe-se à agregação de ações orçamentárias e não-orçamentárias e apresentam informações limitadas a produtos, metas físicas e financeiras.	Meta do Objetivo 0610: Contratar R\$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento (idêntica à meta do PAC).

Fonte: PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. Elaboração própria.

Além de permitir uma exposição mais qualificada dos dilemas e de expressar claramente os desafios e os arranjos necessários para superá-los (objetivo e iniciativa), o novo modelo possibilitou a associação de metas aos objetivos que transcendiam o limite dos produtos das ações do orçamento. No caso do PAC, por exemplo, foi possível associar as metas dos dois instrumentos de planejamento (plano e orçamento).

Uma análise das informações produzidas nos dois modelos também confere uma dimensão do nível de transparência em cada caso. A Tabela 4 compara o grau de transparência entre os dois modelos a partir de três agendas do governo: igualmente apenas a título de exemplificação: o Minha Casa, Minha Vida (MCMV); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Mais Educação.

Tabela 4 – Nível de Transparência PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015.

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
MINHA CASA MINHA VIDA	
Forma de comunicação do plano	
Ação tipo Operação Especial. Em função da natureza do repasse dos recursos do programa, que envolvem subsídios e integralização de fundos públicos, o modelo anterior, regido pelas mesmas categorias e convenções do orçamento, não apresentou as informações no PPA.	Metas que remetem à entrega de 2 milhões de moradias, sendo 60% para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural.
Transparência	
Inexistente no PPA.	Alta. Reflete exatamente o discurso do governo.
PRONAF	
Forma de comunicação do plano	
Ação do tipo Operação Especial. Desembolso financeiro para equalização de juros, exigibilidade bancária e garantias. Não trata de metas específicas de inclusão produtiva no campo. Revelava, apenas, o valor dos insumos financeiros utilizados pela lógica da ação do tipo operação especial, sem apresentar produtos e resultados (contratos do PRONAF, número de agricultores familiares atendidos).	Metas de entrada no PRONAF e de participação de públicos específicos, como por exemplo: "Garantir condições de acesso ao crédito do PRONAF para 3 milhões de famílias da agricultura familiar, garantindo atendimento obrigatório a pelo menos 35% de mulheres rurais e ampliando a inserção da juventude ao processo produtivo".
Transparência	
O PRONAF era um mero conjunto de ações do tipo operações especiais (desembolsos, juros, garantias) que revelavam tão somente a lógica operacional financeira.	Tal meta declara, de forma explícita, o compromisso do governo com a inserção de agricultores familiares no PRONAF, conferindo maior transparência e permitindo melhor acompanhamento pela sociedade.

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
MAIS EDUCAÇÃO	
Forma de comunicação do plano	
Repasses diferenciados para escolas em tempo integral inscritos nas ações de transferências do MEC. Tais ações, pela lógica de construção do orçamento, podem nem mesmo expressar metas físicas (ações do tipo operações especiais), ou então, informar metas como o número de matrículas ou de escolas com base nas quais são repassados valores. Ex: ação 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica tem suas metas físicas expressas em escolas apoiadas; a ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, em alunos atendidos; por fim, a ação 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB que não apresenta metas físicas.	Meta de “Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020”, que é de oferecer Educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação Básica, até 2020.
Transparência	
Essa forma de comunicação implicava um nível de transparência baixo, visto que as metas associadas às ações desse programa não conseguiam expressar os compromissos do governo relacionados à educação.	O PPA 2012-2015 é um ponto intermediário para o alcance de metas do PNE, salientando o seu caráter estratégico e expressando com mais transparência para a sociedade qual o compromisso do governo federal para a expansão da educação integral.

Fonte: PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. Elaboração própria.

As informações ilustram a importância de se criar uma linguagem própria para o planejamento, de forma a qualificar a relação com o orçamento, evoluindo da sobreposição para a complementaridade entre os instrumentos. Além disso, o PPA 2012-2015 apresenta uma versatilidade capaz de expressar relações que antes eram restritas pela lógica orçamentária, conforme já exposto. A integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade e da multissetorialidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre objetivos, metas e iniciativas cria condições para uma abordagem mais clara das políticas e das relações entre as diversas áreas.

Ainda a título de comparação, importa destacar a ênfase no diagnóstico sobre a situação em cada política enquanto elemento essencial para o planejamento. Conforme exposto, a metodologia do PPA 2012-2015 valorizou a capacidade prospectiva do governo na medida em que o plano foi organizado a partir de análises mais robustas das políticas, exercícios que foram diretamente associados às possibilidades de implementação do governo.

Essa mudança teve reflexo na relação com os órgãos, de uma postura passiva condicionada pela perspectiva formal do sistema federal de planejamento e

orçamento³², para outra – ativa – que estabeleceu uma relação mais próxima com as áreas finalísticas. Essa experiência de construção do PPA a partir de uma aproximação maior da formulação com a implementação traz consigo outra concepção de sistema de planejamento, situação na qual a relação se estabelece com as unidades finalísticas dos Ministérios.

A regionalização é outro elemento central nessa nova organização. Ao considerar a maneira pela qual as diversas políticas se organizam no território, o plano se qualifica enquanto elemento de diagnóstico e instrumento de gestão, visto que os desafios do Estado não estão delimitados exclusivamente pela espacialização político-administrativa do Brasil.

Quando se estreita a relação do plano com as políticas surgem dilemas que não eram devidamente considerados anteriormente, qualificando o diagnóstico e trazendo informações mais adequadas. Fica mais claro, por exemplo, discutir políticas relacionadas ao meio ambiente, apresentando recortes baseados nos diversos biomas que compõem o Brasil (Cerrado, Mata Atlântica, Amazônia, Pampa, Pantanal e Caatinga). Argumento idêntico vale para outras políticas, como as relacionadas à mineração (áreas de relevante interesse mineral - ARIM) ou aos recursos hídricos (bacias hidrográficas).

Também é de se destacar a relação que o plano induz com a gestão. O texto da lei aponta para a necessidade de que a gestão supere o debate burocrático-metodológico que, recorrentemente, afasta a organização do Estado das condições objetivas que ampliam os seus canais de atendimento. Passou-se, então, de comandos legais no PPA 2008-2011 que apostavam na institucionalização de fóruns, procedimentos e regras, para outro que orienta o processo de gestão para viabilizar as metas do PPA. Muda-se, ainda que restrito ao conceito e não às condições objetivas, o foco da criação de processos que concorriam com o funcionamento do governo concebido a partir da racionalidade burocrática, para outro orientado para ampliar a capacidade de atendimento do Estado a partir do aprimoramento dos mecanismos de execução. As declarações constantes da Lei do PPA revelam a mudança de postura nos seguintes termos:

“Art. 12. A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

³² Nos termos da Lei nº 10.180/01.

I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;

II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e

III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015.” (BRASIL, 2012)

Apesar dos avanços na estrutura do plano, inclusive a qualificação do diálogo possível de se fazer com a gestão, na medida em que se qualificam as declarações e as unidades que serão seu objeto, a estrutura não tem o poder de resolver todos os dilemas do planejamento. No limite, a estrutura por si só é um conjunto de declarações com metas. Por isso, a gestão do plano tem a difícil missão de conferir vida ao instrumento, de forma a criar em torno dele uma institucionalidade que o conecte ao real funcionamento do governo.

Para diminuir os riscos intrínsecos à gestão é necessário cuidado com a disciplina legal que cria os processos. Ocorre que a prática do Direito Administrativo no Brasil, em várias situações, é defender uma institucionalidade refratária à inovação e à racionalidade necessária para um Estado ágil visto que ela desconfia da eficácia e da efetividade em nome de um controle de legalidade (PRATS I CATALÁ, 2005).

No mesmo sentido, é preciso cautela quanto às apropriações parciais e reducionistas do planejamento e da gestão que inevitavelmente estarão presentes nas atividades que operacionalizam o PPA. É certo que diversos atores vão agir sobre a gestão, cada um com seu objeto: território, desenvolvimentismo, custos, orçamento, modelo de gestão, modelo de planejamento, legalidade, juridicidade, transparência, mapeamento de processos, sistema de informação, sistemas de avaliação, contabilidade pública, e outros. Por conta das inúmeras possibilidades de apropriações parciais, dificilmente a gestão se orienta para a execução das políticas, visto que o objetivo de “fazer acontecer” geralmente está inserido em outras dinâmicas (instâncias e atores). Por isso, planejamento e gestão convivem sempre com o risco de que apropriações parciais desses institutos afastem as possibilidades reais de contribuir com o aprimoramento da gestão pública.

É preciso, também, reconhecer os limites dos instrumentos excessivamente padronizados e detalhados, o risco associado à institucionalização de procedimentos e regras demasiadamente formais que desconsideram a realidade na qual as políticas são implementadas e que comprometem o dia-a-dia dos órgãos executores com tarefas burocráticas que não contribuem para a execução das políticas.

Diante do exposto, pode-se interpretar que o modelo do PPA 2012-2015 surge para:

- Ampliar a relação do instrumento com os demais insumos necessários para viabilizar as metas do PPA, além do orçamento. Ao criar espaço para tratar a dimensão da política, da pactuação, da implementação, da tecnologia, entre outras, o Plano sugere o diálogo com os demais meios necessários para a implementação, estabelecendo unidades de monitoramento e avaliação que qualificam a gestão.
- Superar os limites da linguagem técnica e da linguagem orçamentária e, portanto, possibilitar maior aderência das declarações aos compromissos políticos. A valorização da linguagem política também permitiu que as políticas setoriais tivessem mais liberdade para declarar no PPA os desafios tal como reconhecidos nos diversos espaços, aproximando, inclusive, as declarações dos planos setoriais com as disposições do PPA.
- Induzir o orçamento a trabalhar com nível de agregação maior e, assim, facilitar a execução.
- Induzir o orçamento a se organizar a partir das metas do Plano em substituição a uma relação onde o orçamento (poupança prévia) organizava o planejamento (CARDOSO JÚNIOR, 2010), invertendo a relação natural entre os instrumentos.
- Ressignificar os conceitos de planejamento e gestão. De um planejamento superposto ao orçamento, para outro que dialogue com todos os insumos necessários para viabilizar as escolhas políticas. Da gestão entendida como um conjunto de processos e procedimentos ideais a partir de um modelo de excelência de gestão pública que não considera devidamente a real dinâmica de funcionamento do governo, para outra orientada para criação das condições objetivas que favoreçam a ação pública. Nesse aspecto é interessante notar o discurso do governo na Mensagem Presidencial (BRASIL, 2011a) afirmando o resgate do planejamento.
- Qualificar a formulação a partir da implementação. A metodologia de construção dos programas e objetivos induziram uma aproximação entre essas duas dimensões, na linha do incrementalismo de Lindblom (2010). Esse é um movimento destacado, especialmente porque no PPA 2008-2011 o Governo Federal manteve o modelo padronizado de elaboração de programas para todas as políticas, situação na qual o sucesso do desenho dependia da delimitação do problema³³, inclusive em termos territoriais (BRASIL, 2007a). Esse movimento também dialoga com a flexibilidade nas declarações, situação que respeita as particularidades de cada área bem como a incerteza do ambiente no qual as políticas são implementadas e a gramática de cada política. Dificilmente algum modelo de análise/formulação de políticas conseguirá dialogar com tamanha diversidade em arranjos de políticas, especialmente se considerarmos

33 Sobre a tensão entre modelos é interessante observar o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2012-2015 do Estado da Bahia. A mensagem do Governador faz referência expressa aos limites das construções de programas a partir de problemas, em linha semelhante à de Lindblom (2010). Além disso, o texto da lei inova ao criar comandos no PPA para ações do orçamento, orientando-as para as metas e iniciativas do PPA (BAHIA, 2011).

que a implementação é imprescindível para o desenho. Por isso, parece mais adequado argumentar que a melhor receita para o modelo geral de formulação será aquela que respeitar cada política, possibilitando que ela construa a sua estrutura dentro de padrões mínimos. Quanto a isso vale lembrar a máxima do Direito na defesa de que “cada caso é um caso”.

Nesse sentido, como pano de fundo de toda a concepção do PPA 2012-2015 está o questionamento da relação entre métodos e objetos a partir da concepção de que um método só se desenvolve a partir de um objeto, formando com ele um todo único. Isso implica que objetos muito distintos demandam métodos diferentes. A partir dessa leitura, organizar toda a administração pública a partir de um método rígido não parece razoável, visto que as políticas têm infinitas particularidades que as distinguem (por exemplo: arranjos federativos próprios derivados das relações entre competências, formas de participação social particulares, relação com agentes privados, grau de integração de políticas, papel do Estado, formas de contratação, grau de produção e disponibilização de informações, entre outros).

Além disso, diversos outros fatores impõem limites à padronização, dentre os quais destacam-se: falta de clareza sobre quais são as soluções, a tensão entre política e técnica, a apropriação que a burocracia faz dos instrumentos, um ambiente no qual não é possível saber ao certo quem está a favor e quem está contra, e a incerteza própria de ambientes e problemas complexos. É de se ressaltar que, para tornar ainda mais complexas as relações, conforme já mencionado, as classificações impõem sentidos próprios às coisas. Assim, elas organizam a ação governamental a partir de uma linguagem que revela ou omite políticas, públicos, direitos (BOURDIEU, 2007b). Ou seja, os métodos e as classificações do “planejamento central” impõem uma forma própria de conceber a “ação pública”.

5. Considerações Finais

A estrutura do PPA 2012-2015 surge na esteira dos avanços promovidos pela formulação e implementação do PAC, do Programa Bolsa Família e de uma série de outras políticas responsáveis pelo atual modelo de desenvolvimento nacional. Elas emergem a partir de uma orientação do Estado para o “fazer”, situação na qual a institucionalidade criada para um Estado social-liberal precisava ser revista porque não portava as condições objetivas que favoreciam a execução. Em outros termos, o argumento é de que a decisão política de ampliar o acesso aos direitos e aumentar o investimento influenciou no desenho dos instrumentos que o Estado utiliza para operar (BRASIL, 2011a).

Não há dúvidas sobre a importância do debate sobre modelos de planejamento e a estrutura dos instrumentos que operacionalizam a ação governamental, especialmente porque, conforme ressaltado, eles criam perspectivas próprias sobre a ação pública; ou seja, eles não são neutros. Por outro lado, é preciso cuidado para que o modelo não se torne um fim em si mesmo. O assunto é particularmente relevante porque parte do diagnóstico informa que a burocracia se apropriou da modelagem anterior para reservar – a si própria – um espaço de atuação e de poder (SANTOS, 2011).

Por isso, é importante qualificar as leituras sobre o planejamento a partir das ciências sociais e da filosofia política, duas áreas do conhecimento que raramente são lembradas nos debates organizados a partir do gerencialismo e do desenvolvimentismo.

Adicionalmente, as reflexões sobre os modelos devem estar umbilicalmente relacionadas aos desafios para construirmos uma nação mais igualitária. Daí a necessidade de que um texto sobre modelo de planejamento ao menos faça referência aos principais desafios do Brasil, tais como: a estrutura tributária regressiva; a relação entre representantes e representados (reforma política e formas de participação social); a democratização dos bens de produção (em especial no campo); os mecanismos que fortalecem as políticas sociais e criam condições para ampliação do atendimento; a capacidade de estados e municípios para operar; a proteção da economia real com vistas a garantir o direito ao emprego; e questões de soberania nacional em um mundo onde o capital financeiro tem muita influência, entre outros. Em um modelo de PPA intensivo em orçamento limitado pelo Orçamento Geral da União, por exemplo, diversas dessas dimensões não tinham destaque na estrutura formal, não eram reconhecidas pelos modelos.

Conectadas a essas reflexões, é preciso avançar na qualificação dos instrumentos que operacionalizam a formulação e implementação das políticas. Nesse aspecto cabe construir alternativas à economia política de forma que as finanças públicas trabalhem a partir de novos paradigmas. Exemplo de relações ultrapassadas são as classificações do gasto público que, associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, marginalizam investimentos como aumento do salário mínimo, o salário dos professores e o incremento dos valores do Programa Bolsa Família. Nesse aspecto, PPA, LDO e LOA ainda têm longo caminho para avançar, especialmente as duas últimas.

Desafios de mesma natureza estão colocados para o orçamento e o controle. Enquanto o orçamento precisa trabalhar a partir de unidades mais agregadas

e contribuir para criação dessa nova economia política organizada por outras classificações que reconheçam soluções (crescimento com distribuição de renda a partir do incremento em despesas correntes) e direitos (erradicação da miséria, combate à fome, igualdade e equidade), por outro lado o controle precisa criar capacidade para contabilizar e punir a omissão e as falhas do Estado na garantia dos direitos. De que controle estamos falando, do que se organiza para contabilizar o desvio no preço do tijolo, independentemente do custo total da obra; do controle capaz de auditar a violação na garantia do exercício dos direitos humanos ou do controle capaz de superar entraves à execução das políticas?

Quanto a esses dois aspectos – orçamento e controle – notam-se alguns movimentos tímidos, porém interessantes, na administração pública, tais como: a alteração na legislação de contratos públicos, as mudanças no nível de agregação das ações do orçamento, a orientação do controle para a criação das condições que viabilizam o acesso aos direitos e uma leitura que considera prioritariamente o custo no qual o Estado incorre quando deixa de implementar as políticas.

Por fim, uma vez superado o debate em torno da estrutura do plano, cabe materializá-lo, vez que planos possuem baixa efetividade se estiverem recolhidos às prateleiras. Portanto, é fundamental que os processos associados à gestão do PPA trabalhem a favor da implementação no sentido de ter disposição para o “fazer acontecer” das políticas públicas, zelando pelas condições materiais, institucionais, políticas e simbólicas que o remeterão à efetividade.

6. Referências Bibliográficas

BAHIA. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Plano Plurianual – PPA 2012-2015 – Projeto de Lei. Salvador: EGBA, 2011.

BARROSO, L. R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BOURDIEU, P. A miséria do mundo. Petrópolis: Vozes, 2007a.

_____. Meditações Pascalianas. São Paulo: Bertrand, 2007b.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.989. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Brasília: Diário Oficial da União, 2000.

_____. Lei nº 10.933. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007. Brasília: Diário Oficial da União, 2004.

_____. Lei nº 11.653. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

_____. Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011, Brasília: MP, 2007a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2008-2011: Mensagem Presidencial. Brasília: MP, 2007b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei (mensagem presidencial). Brasília: MP, 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. O desafio do Planejamento governamental. Brasília: MP, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: MP, 2011b.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício 2010. Brasília: TCU, 2011c.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão , n. 1584. Brasília: IPEA, 2011.

CHAVES, M. Sistema de Apoio ao Monitoramento das Metas Presidenciais. In IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: CLAD, 2004.

COELHO, H. B. C. M. Políticas públicas e controle de juridicidade. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento no governo federal: PPA 2000-2003 - Texto para Discussão, n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

IPEA. Perspectivas da política social no Brasil. Brasília: IPEA, 2010.

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2010.

LUSTOSA DA COSTA, F. Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MINTZBERG, H. Ascensão e queda do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2004.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez, 2011.

PRATS I CATALÁ, J. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Madrid: INAP, 2005.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública n. 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In CARDOSO JR., J. C. (Org.). Diálogos para o Desenvolvimento - A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

_____. O planejamento governamental em temas. In: XV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo: CLAD, 2010.

SCHICK, Allen. The road to PPB. Public Administration Review, vol.26, nº 4, dez. Segundo Manual de Textos do CIPAD, sob o título O caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária. 1966.

WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: Política x técnica no planejamento. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

CAPÍTULO 2

VISÃO GERAL DA ESTRATÉGIA DE
MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015³⁴

José Celso Cardoso Júnior
Anderson Lozi da Rocha
Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro

1. Introdução

A revalorização do planejamento de políticas públicas no País traz para o centro das atenções a necessidade de aperfeiçoamento das práticas referentes ao monitoramento das agendas de Governo. A visão aqui defendida é que a atividade de monitoramento não se resume, e tampouco encerra suas potencialidades, apenas com atividades de cobrança por resultados, prestação formal de contas ou mesmo com atividades procedimentais de controle, apesar de considerar todas essas dimensões relevantes e necessárias sob certos aspectos.

De fato, o monitoramento de políticas públicas encontra lugar de destaque dentro da função planejamento, quando se considera que essa atividade é, fundamentalmente, de aprendizado pessoal e institucional sobre vários níveis da realidade de implementação das ações de Governo, focada na viabilização das entregas de bens e serviços à sociedade, e que fornece subsídios tempestivos para o processo complexo - e, até certo ponto, indeterminado - de tomada de decisões pelas instâncias superiores³⁵. Esse entendimento enseja a estruturação de uma nova cultura de monitoramento na Administração Pública, orientada pelos seguintes quesitos:

- Estruturação de bases primárias de informações úteis ao monitoramento e aos processos decisórios de governo;

³⁴ Este texto é de inteira responsabilidade dos autores que o assinam e não reflete, necessariamente, a visão institucional do MP ou qualquer de suas Secretarias e Entidades Vinculadas.

³⁵ A respeito, ver Matus (1996), Pressman & Wildavsky (1998), Faria (2012) e Howlett, Ramesh & Perl (2013).

- Estruturação de sistemas (normativos e tecnológicos) de produção, organização, análise e interpretação das informações geradas; e
- Capacitação permanente dos ativos estatais, nos níveis funcional-pessoal e institucional.

Sendo o monitoramento, nessa perspectiva, atividade que diz respeito, fundamentalmente, ao processo de implementação, execução e gestão das políticas, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como instância que agrega valor ao campo de compreensão das políticas, respeitadas as suas dinâmicas, especificidades e complexidades³⁶.

Baseado nesses apontamentos, o artigo apresenta uma síntese da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015, consubstanciada na nova estrutura organizacional e ideológica do Plano, bem como nas recentes experiências do Governo Federal na promoção do bem-estar social.

2. O PPA 2012-2015³⁷

O PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil, possui estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores, refletindo uma concepção de planejamento influenciada, sobretudo, por experiências recentes e bem-sucedidas na formulação e implementação das principais agendas do Governo Federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Bolsa Família, o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Plano Brasil Maior (PBM). Outra influência importante na construção do Plano Mais Brasil deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República (BRASIL, 1988).

A nova arquitetura de plano foi concebida após intensas discussões sobre a natureza da função planejamento e do próprio PPA (Franke, et all, 2012). Essas alterações decorrem, dentre outros, dos limites da estrutura anterior que induziram

³⁶ Por óbvio que possa ser, esclareça-se que o monitoramento é afirmado aqui como atividade de natureza contínua porque precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente. Ele também é tido como atividade de natureza cumulativa para se referir ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não-estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento. Por fim, diz-se que o monitoramento é também atividade de cunho coletivo porque, por suposto, não é algo exequível em nível individual. Ademais, referindo-se a processo estruturado de governo, remete-se necessariamente à dimensão institucional e coletiva de trabalho, vale dizer: não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem tampouco por iniciativa voluntarística de qualquer tipo. A este respeito, ver ainda: Ham & Hill (1993) e Matus (1996b).

³⁷ Este item está fortemente ancorado no capítulo 1 desta Apostila, referenciado a Franke, Navarro & Santos (2012). Para uma abordagem crítica em relação à modelagem anterior dos PPA's, ver Santos (2011).

a sobreposição entre Plano e Orçamento³⁸, dois instrumentos de planejamento que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais de natureza, conteúdo e forma.

Essa sobreposição levou a apropriações e entendimentos que reduziram, em grande medida, o monitoramento dos programas - e as análises daí derivadas - para o acompanhamento físico e financeiro do orçamento³⁹. Exemplo dessa redução exacerbada foi o próprio desenho do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)⁴⁰, em que a principal unidade de monitoramento do PPA era a ação orçamentária, que pouco refletia a situação da política e as principais realizações do Governo⁴¹.

Nessa linha, interessa qualificar melhor os apontamentos supracitados com críticas da academia ao modelo técnico-racional (Orçamento-Programa), que inspirou o desenho e a estrutura dos 3 últimos PPAs. Wildavsky (1982, pgs. 204 a 208), ao analisar o modelo PPBS norte-americano, fez os seguintes apontamentos:

“A definição da estrutura do programa é o aspecto mais pernicioso do Orçamento-Programa. Uma vez adotado o Orçamento-Programa, torna-se necessária uma estrutura de programa que forneça uma lista completa dos objetivos da organização e informação sobre o cumprimento de cada um deles. Na ausência de estudos analíticos de grande parte ou mesmo todas as operações dos órgãos, a estrutura resulta em uma fraude que acumula dados de categorias desprovidos de significação. O orçamento-programa oculta mais do que clarifica.

(...) Não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura do programa se torna inútil. A geração de poucos dados ao acaso para estrutura do programa ocupa um tempo valioso para outras preocupações mais construtivas e também prejudica a análise de políticas.

(...) O orçamento-programa é um descrédito à análise de políticas.”

38 Influência do Modelo Orçamento-Programa introduzido nos Estados Unidos da América, no final da década de 50, sob a denominação de PPBS (Planning Programing Budgeting System).

39 Este tema também está tratado em Melo (2012).

40 Reconhecem-se as funcionalidades, a importância das informações e os avanços advindos do SIGPLAN, principalmente quando consideram-se o contexto e o momento de sua implementação. As críticas estão direcionadas à apropriação indevida do sistema e à racionalidade (Orçamento- Programa) que orientou sua arquitetura.

41 Além das ações do orçamento, outra categoria importante do monitoramento foi o indicador dos Programas Finalísticos. No entanto, durante a gestão do PPA 2008-2011, por exemplo, percebeu-se certa instabilidade de preenchimento e dúvidas quanto à legitimidade dos indicadores praticados durante o período do Plano. Tal fato pode ser observado em uma análise mais crítica dos relatórios de avaliação dos órgãos. Em muitos casos, percebem-se críticas do gestor ao indicador previamente definido e narrativas do tipo: “Não há informações para apuração do indicador”.

Giacomoni (2009, pg. 167) aponta outra preocupação não menos relevante:

“(...) Em terceiro lugar, certas atividades relevantes ao Estado são intangíveis, seus resultados não se prestam a medições; um sistema orçamentário que valoriza sobremaneira a quantificação dos produtos finais pode, nesses casos, acabar induzindo decisões de alocação de recursos grosseiramente equivocadas.”

Para refletir aspectos inerentes a cada política e valorizar tanto as declarações do Plano como as informações provenientes do orçamento, o PPA 2012-2015 foi estruturado a partir de reflexão estratégica acerca das grandes áreas de atuação estatal (ao momento de sua elaboração), bem como das grandes prioridades políticas da nova gestão presidencial que então se iniciava. Esse procedimento ensejou Programas nos quais estão contidos os desafios/objetivos e os compromissos/metasp de governo (BRASIL, 2011a). Os programas que compõem o Plano foram então classificados em dois tipos: Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado⁴².

Os Programas Temáticos foram concebidos a partir de macro áreas de atuação do Governo, visando recortes mais aderentes às políticas públicas, descolando-se de uma concepção induzida pela organização de organogramas ministeriais, por desenhos institucionais ou por vinculações orçamentárias de qualquer tipo.

No modelo proposto, as categorias que agregam tais políticas possuem delimitações mais abrangentes e uniformes entre si, dialogando, portanto, com formulações reconhecidas pelo governo e pela sociedade. Essa ampliação de escopo do programa busca, fundamentalmente, valorizar a dimensão da implementação, permitir visão mais agregada e integrada das políticas, além de qualificar a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com outros aspectos inerentes à viabilização das políticas, que não só os orçamentários⁴³, os Programas Temáticos organizam-se por categorias mais robustas de planejamento, quais sejam: os Indicadores, os Objetivos, as Metas e as Iniciativas; categorias que são, de fato, objetos de monitoramento explícitos do Plano Mais Brasil.

⁴² Programas que tratam da manutenção da máquina do Estado, são compostos somente pelas ações do orçamento, por isso, são considerados em análises mais agregadas. Cada órgão (ministério) possui um programa desse tipo.

⁴³ Vale citar outros aspectos inerentes à implementação de políticas e que são fontes importantes de informações sobre planejamento: arranjos de gestão envolvidos, definição de prioridades, critérios de seleção, arranjos tecnológicos, arranjos de poder, arenas de decisões técnicas e políticas, questões federativas, entre outros.

Os Indicadores, na sua maioria, revelam o status quo da política quando do momento de elaboração do Plano. São referências de análise e, em conjunto com os demais atributos do programa⁴⁴, auxiliam no entendimento do momento situacional da política⁴⁵.

Os Objetivos constituem a principal inovação do Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles o PPA declara as principais diretrizes de ação do governo e busca, na medida do possível, relacionar o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar caminhos para a execução das políticas e, assim, mais bem orientar a ação governamental⁴⁶.

A cada Objetivo estão associadas Metas, que possuem naturezas quantitativas ou mesmo qualitativas. As Metas representam os principais desafios de Governo firmados para o quadriênio de vigência do PPA. Aquelas com teor qualitativo são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas que transcendem o orçamento, revelando, portanto, bens e/ou valores intangíveis inerentes à atividade do Estado.

Já as Iniciativas são categorias que representam o que deve ser feito para a materialização dos Objetivos e atingimento das Metas destacadas no Plano. Elas indicam os meios e os arranjos necessários que viabilizam as entregas de bens e serviços à sociedade e trazem consigo, por meio de vinculações com ações do orçamento e com outras fontes de financiamento, uma estimativa do custo global de implementação⁴⁷.

Além dessas categorias, outra inovação no PPA 2012-2015 é o deslocamento do detalhamento das ações orçamentárias, que agora constam apenas nas leis que especificam o orçamento anual. A alteração visa garantir uma dinâmica de complementaridade (ao invés de sobreposição) entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais e de conteúdo entre ambos os instrumentos. Vale ressaltar, no entanto, que essa separação de conteúdo não significou perda alguma de informação e muito menos do histórico de realizações; mas sim uma

44 Os indicadores também complementam a contextualização de cada Programa Temático. O documento contendo a contextualização de cada Programa encontra-se disponível no Módulo de Monitoramento Temático do SIOP.

45 Compreensão do atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas a partir das várias fontes, formais e informais, de monitoramento e do conhecimento tácito acumulado no corpo técnico-político envolvido.

46 Sugere-se a leitura do artigo "A estrutura do PPA 2012-2015" (Franke, et al, 2012), que foi transposto para esta Apostila como capítulo 1. O artigo revela outras características presentes na elaboração do PPA 2012-2015 e que são fundamentais para seu entendimento.

47 Para melhor compreensão da estrutura, vide Anexo I da Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012, disponível no site: "http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120313_anexo_I.pdf".

mudança no entendimento e nas possibilidades de gestão e comunicação de cada instrumento⁴⁸.

Para evidenciar o aprimoramento e a valorização das declarações de planejamento que a nova estrutura do Plano explicita, o Quadro 1 revela a qualidade das informações presentes na estrutura do PPA 2008-2011, comparativamente à estrutura do PPA 2012-2015, tendo-se como referência, à guisa de exemplificação, a política de Saneamento Básico.

Quadro 1: Comparação PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015⁴⁹.

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
Programas Associados	
1. Saneamento Rural, Serviços Urbanos de Água e Esgoto. 2. Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem Urbana e 3. Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Saneamento Básico
Categorias de Planejamento (Capazes de serem efetivamente monitoradas)	
Indicadores e Objetivos dos Programas*	Indicadores, Objetivos, Iniciativas e Metas
Categoria de orçamento	
Ação do orçamento	Valor global do Programa
Informação de Planejamento Efetivamente Monitorada	
-----	Objetivo 0610: Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza
META FÍSICA DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA: X Projetos Elaborados.	META: Beneficiar 400 municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com implantação ou ampliação de sistema de resíduos sólidos urbanos.
INDICADORES: Taxa de cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%).	INDICADORES: Cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%).
Associação com Agendas Prioritárias	
Não há identificação. A Estrutura do programa restringe-se à agregação de ações orçamentárias e não-orçamentárias e apresentam informações limitadas a produtos, metas físicas e financeiras.	Meta do Objetivo 0610: Contratar R\$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento (Idêntica à meta do PAC).

* Apesar da categoria "Objetivo do Programa", presente no PPA 2008-2011, expressar, conceitualmente, uma unidade associada ao planejamento, na prática ela não orientou a ação do Estado, além disso, foi unidade praticamente descartada do monitoramento, uma vez que o acompanhamento físico/financeiro das ações do orçamento ocupava lugar de destaque na análise.

48 A respeito do processo de acompanhamento orçamentário, ver capítulo 5 nesta Apostila.

49 Adaptado de Franke, et all, 2012.

A partir de uma breve análise comparativa presente no Quadro 1, percebe-se que o PPA 2012-2015 possui versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram predominantemente restritas à lógica orçamentária. A integração entre as políticas, em especial o tratamento das transversalidades e das multissetorialidades no Plano, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias e seus respectivos produtos físicos e financeiros. De outra forma, a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas cria condições para abordagens mais adequadas de entendimento da relação entre as políticas e, portanto, cria melhores condições e possibilidades para o monitoramento e para as análises dele decorrentes. Ademais, vale ressaltar que a atual estrutura permite incorporar as diretrizes políticas tais quais declaradas pelo Governo.

Em termos legais, o PPA 2012-2015 foi instituído por meio da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que é composta por texto principal e mais três anexos. O texto da lei estabelece as diretrizes do Plano, detalha a sua organização, estrutura e relação com o orçamento, e traz parâmetros para a sua gestão, enquanto os anexos contemplam a parte programática⁵⁰.

3. A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015

Como exposto acima, o PPA pode ser visto como uma forma político-institucional específica e não exclusiva, dentre outras, de organizar a atuação estatal em perspectiva abrangente ou quase totalizante. É a partir dessa compreensão, expressa na Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de lei do PPA 2012-2015, particularmente as declarações quanto ao modelo de gestão do Plano e os macrodesafios ali contidos, que se baseia a Estratégia de Monitoramento do Ministério do Planejamento para o PPA ora em curso⁵¹.

50 O Anexo I lista os 65 Programas Temáticos, com os respectivos atributos: indicadores, objetivos, órgão responsável, metas, iniciativas, valor global e valor de referência para individualização de iniciativas. Por sua vez, o Anexo II contempla todos os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. O Anexo III lista todos os empreendimentos individualizados como iniciativas, ou seja, aqueles empreendimentos plurianuais cujo valor global estimado é igual ou superior a um valor de referência estabelecido para cada programa.

51 A Lei 12.593/2012 estabelece que a gestão do PPA deve articular os meios necessários para viabilizar a consecução das Metas declaradas, sobretudo para a garantia de acesso às políticas por parte dos segmentos populacionais mais vulneráveis (Art. 12). No mesmo sentido, ela estabelece que cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) a definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas para a gestão do Plano, entendida como a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas referentes aos respectivos Programas Temáticos. Para respaldar e operacionalizar o monitoramento, o Governo elaborou o Decreto 7.866/2012 e a Portaria do MP nº 16/2013 que atribuem ao Ministério, em particular à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), a competência para coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015; disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão; e definir diretrizes, normas, prazos e orientações técnicas para a operacionalização do monitoramento e avaliação do Plano.

Com novos conceitos e categorias explícitas de planejamento (Objetivos, Metas e Iniciativas) o ciclo de planejamento, orçamentação e gestão do PPA 2012-2015 também foi reformulado, tendo como pressuposto a produção de informações úteis para subsidiar a ação governamental, orientando-a para a execução das políticas. Nesse contexto, compreendido como função específica, porém indissociável da prática de planejamento governamental, o monitoramento pode ser idealmente composto por todo e qualquer mecanismo ou estratégia de produção, seleção, organização, análise, interpretação e avaliação de informações destinadas a subsidiar processos complexos, de natureza técnico-política, dentro do Governo⁵².

Em outras palavras, a atividade de monitoramento perseguida pelo Ministério do Planejamento inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, fonte de aprendizado sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, na medida em que busca criar fluxos relevantes de informações para a tomada de decisões cruciais aos âmbitos decisórios de governo.

Tido como “mito dos manuais”, a assertiva anterior se mostra factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi-inter-trans dimensional⁵³.

Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir: i) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas; e ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015 está, portanto, assentada em quatro módulos complementares, apresentadas na Figura 1, as quais permitem, em conjunto, subsidiar as decisões de Governo e também compreender o atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas.

52 Sobre a natureza técnico-política da produção governamental, ver Matus (1996a e 1996b), além de Nogueira (2011).

53 Por abordagens do tipo “multi-inter-transdisciplinares”, entenda-se abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. À guisa de exemplificação, veja-se, por exemplo, os valiosos aportes de conhecimento advindos dos trabalhos de UNESCO (2000), Morin (2005; 2008), Nicolescu (2008), Vivanco (2010) e Halevy (2010).

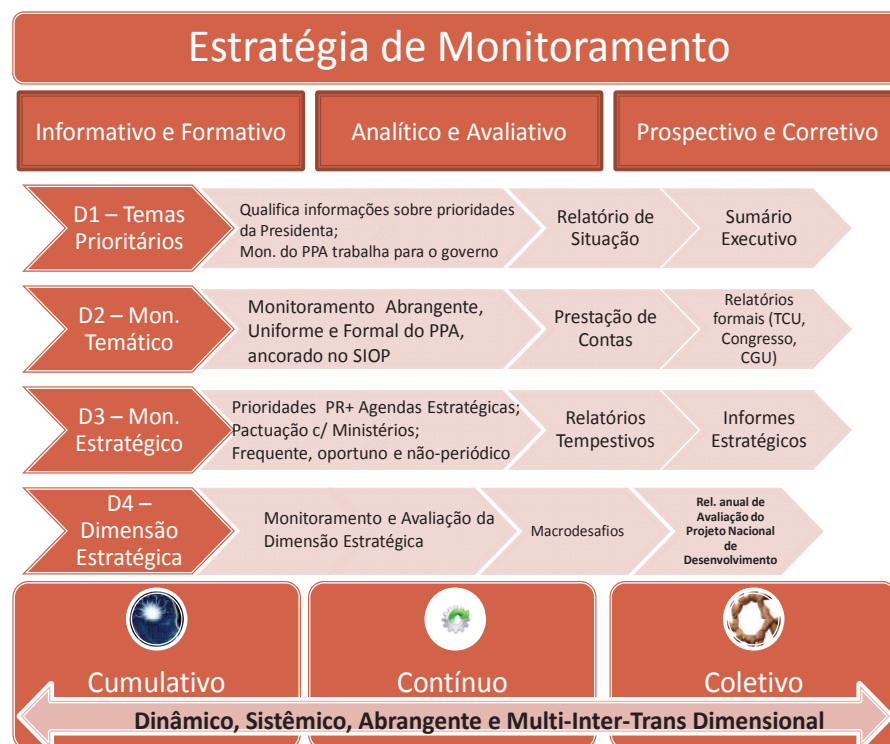


Figura 1 – Representação didática da Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015.

Nesses termos, essa estratégia baseia-se em 6 vetores autoexplicativos de ação que buscam orientar e legitimar a “função monitoramento” dentro das institucionalidades próprias ao setor público, quais sejam: formativo, informativo, analítico, avaliativo, prospectivo e corretivo. Baseando-se nesses vetores, e a título de organizar as diversas leituras possíveis do monitoramento, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) definiu as quatro dimensões de atuação conforme características dos produtos esperados de cada módulo e tratamento das informações que envolvem cada atividade, a saber: i) monitoramento dos temas prioritários de governo; ii) monitoramento temático do PPA 2012-2015; iii) monitoramento estratégico (aprofundado em agendas específicas de políticas); e iv) monitoramento da dimensão estratégica do PPA (referenciado aos macrodesafios do desenvolvimento nacional).

3.1 O monitoramento temático do PPA 2012-2015⁵⁴

Parte dessa estratégia compreende o monitoramento dos Programas Temáticos, ancorado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo

⁵⁴ Neste texto, concentramo-nos no módulo de monitoramento temático. O capítulo 3 (seguinte) desta Apostila trata do módulo de monitoramento estratégico de agendas específicas de governo, tendo por base, especificamente, o monitoramento participativo das Agendas Transversais contidas neste PPA.

Federal que capta informações acerca dos Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas ⁵⁵associadas a cada programa, além das informações referentes ao monitoramento das ações orçamentárias. De forma geral, as informações captadas nessa dimensão do monitoramento dizem respeito à situação dessas categorias que, no agregado, tem o objetivo de fornecer um panorama da política, com destaque para: as principais realizações, os fatores que contribuíram e os que dificultaram a implementação, os arranjos de gestão associados, as conexões com outras políticas, as entregas parciais à sociedade, a avaliação parcial do cumprimento das metas, os desafios enfrentados, as oportunidades vislumbradas; e outras informações que o próprio gestor da política achar relevante destacar.

Como as categorias do Plano são mais agregadas que as categorias do Orçamento, as possibilidades de qualificação da análise da política aumentam de forma substantiva, quando comparadas às sugeridas pelo mero acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias. Dito de outra forma, as informações que constam no monitoramento das ações orçamentárias correspondem à dimensão orçamentária/financeira de análise e se restringem à dimensão da eficiência, à relação custo-benefício de produtos.

Não obstante, as provenientes das categorias do PPA, permitem relato complementar e mais qualificado, uma vez que consideram outros aspectos associados à implementação, à dinâmica das políticas e às demandas sociais. Além disso, abrangem assuntos relacionados à eficácia e, em alguns casos, à efetividade das ações de governo - vide declarações das Metas destacadas no Quadro 1.

Para além das possibilidades formais de monitoramento, o PPA 2012-2015 permite, através das categorias que o organizam, estabelecer recortes diferentes daqueles impostos pela lógica programática de cada Ministério setorial. Na realidade, é possível acompanhar outras agendas de monitoramento, compostas por categorias de mais de um Programa Temático. Ou seja, podem-se criar agendas relevantes de acompanhamento e que diferem dos atuais recortes temáticos dos Programas⁵⁶.

Por exemplo, é possível criar uma agenda de monitoramento que conceba todas as ações de Governo destacadas no PPA relacionadas à oferta/uso da água (Agenda Água), que é um tema amplamente discutido na sociedade e que demanda atenção política. Essa agenda seria composta por Objetivos e/ou Metas e/ou

⁵⁵ Notadamente aquelas que indicam Empreendimentos Individualizados como Iniciativa, conforme consta no Guia de Elaboração do PPA 2012-2015, disponível no site: www.planejamento.gov.br (Brasil, 2013).

⁵⁶ Como exemplo, ver capítulo 3 nesta Apostila, acerca do monitoramento das Agendas Transversais no PPA.

Iniciativas de quaisquer Programas Temáticos que tratam políticas relacionadas à água, como os Programas: de Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, de Ciência, Tecnologia e Inovação, Saneamento Básico, Agricultura Irrigada e Biodiversidade.

A flexibilidade de criação/leitura de outras agendas, complementares aos próprios programas do PPA, amplia as possibilidades de monitoramento e, por consequência, de avaliações, entendimentos e novas interpretações das políticas, uma vez que diferentes olhares suscitam compreensões diversas⁵⁷. Essa prática serve inclusive como possível ferramenta para a discussão da alocação orçamentária, pois se apoiam em unidades mais claras, transparentes e que facilitam o entendimento das políticas, tais como as Metas do PPA.

A estratégia de monitoramento do PPA tem como objeto principal a implementação das políticas para a redução das desigualdades sociais, por isso, precisa ser aderente às especificidades inerentes ao ambiente da Administração Pública. Nesses termos, o fluxo e o tratamento de informações sugerido pelo sistema de monitoramento formal não pode limitar a possibilidade de outras formas ou estratégias de comunicação, intra e extragoverno, necessárias ao acompanhamento da política. Dito de outra forma, é saudável que os órgãos executores de políticas públicas estabeleçam arranjos e pactuem outras dinâmicas de monitoramento complementares àquelas relacionadas aos Programas Temáticos (ou outros sistemas formais que subsidiam a prestação de contas e outros relatórios de gestão)⁵⁸, no intuito de viabilizarem, efetivamente, as entregas pactuadas com a sociedade.

Para materializar essa diferenciação (e complementaridade) com as entidades formais e sistêmicas é preciso criar, no entanto, uma nova cultura na Administração Pública que perceba os reais benefícios de um monitoramento baseado na lógica de implementação, orientada para “o fazer”. Exemplo disso é o monitoramento das ações de Governo relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que por meio de instâncias formais e informais de acompanhamento⁵⁹,

57 Para algumas possibilidades, distintas mas complementares sobre isso, ver Franco & Lanzaro (2006), Goldsmith & Eggers (2006), Holanda (2006) e Cortes & Lima (2012).

58 Especificamente sobre os relatórios (formais e gerenciais) que emanam do sistema de monitoramento ancorado no SIOP, há que se observar que se diferenciam, por exemplo, da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, documento encaminhado formalmente ao Congresso Nacional por ocasião da abertura do ano legislativo todo início de ano, por conter informações mais relacionadas à implementação das políticas, tendo como referência os Objetivos e as Metas declaradas no PPA, além de informações sobre a execução orçamentária. Em síntese, além da prestação formal de contas, tais relatórios registram o momento situacional do Programa em análise.

59 Exemplo de instância formal de acompanhamento do PAC: estrutura de gestão do PAC (Comitê Gestor do PAC - CGPAC e Grupo Executivo do PAC - GEPAC); exemplo de instância informal de acompanhamento do PAC: Salas de situação do PAC, dinâmicas em formatos de reuniões que tratam de assuntos relacionados à implementação e execução do PAC.

produzem informações qualificadas capazes de conectar as decisões políticas às implementações técnicas, resultando daí, entregas efetivas à sociedade.

4. Desafios e Possibilidades do Monitoramento

Um dos objetivos do PPA é ser um instrumento de gestão efetivo para os órgãos e entidades envolvidos com a implementação dos compromissos de governo. Nesse contexto, pressupõe-se que o monitoramento do Plano trate informações abrangentes e aprofundadas sobre a realidade de implementação das políticas, possibilitando a comunicação entre os órgãos e permitindo tratamento adequado para as questões de natureza transversal e/ou multissetorial inerentes a diversos temas relevantes e que demandam a atuação estatal.

De fato, um dos grandes desafios do monitoramento é vencer o entendimento de ser mais um rito burocrático que consome tempo e energia da Administração Pública, recursos que poderiam ser alocados na efetiva implementação das ações de Governo. Bem mais do que a cobrança pura e simples por resultados, o monitoramento é atividade indissociável da execução das políticas, se realmente posto em prática e reconhecidas suas potencialidades de ação.

Nesse sentido, é imperativo tornar as informações oriundas do monitoramento úteis aos gestores públicos, que se veem totalmente envolvidos com tarefas operacionais, por vezes excessivamente burocráticas do dia a dia. A natureza desse cotidiano reduz a capacidade de uma compreensão mais abrangente da política e oculta o verdadeiro sentido de produção e análise da informação no setor público, que é o aprimoramento das ações do Estado em prol da melhoria de vida da população.

A atual estratégia de monitoramento do PPA também sugere comunicar, de forma clara e acessível, as principais realizações do Governo. Para além das narrativas técnicas que dão conta dos relatórios formais de prestação de contas, é imperativo conectar a nova estrutura do PPA a uma linguagem que valorize os reais compromissos do Governo e facilite o entendimento de todos do que está sendo feito e do que está disponível para o aperfeiçoamento da atividade estatal em todas as áreas⁶⁰.

60 O SIOP, através das categorias dos Programas Temáticos que são monitoradas, permite amplo relato das realizações de Governo. Vale lembrar, no entanto, que estas informações não esgotam as possibilidades e necessidades de conhecimento das políticas.

Nesse sentido, a fim de atingir os objetivos propostos, o monitoramento não pode restringir-se à análise pontual de informações inseridas em sistemas informatizados. Para além dos processos formais, é necessário “ir a campo”; conhecer a fundo as dificuldades inerentes à execução das políticas; confrontar as informações obtidas nos sistemas de informação oficiais com dados disponíveis em outras fontes e considerar a dinâmica de atuação entre os órgãos executores. Além disso, devem-se entender as particularidades intrínsecas de cada política⁶¹.

Outro desafio ao monitoramento do PPA 2012-2015 é incorporar o entendimento, e considerar isso nas análises, de que o alcance dos Objetivos e das Metas declaradas no Plano requer, em geral, articulação de diversos instrumentos e institutos, para além do orçamento, tais como a pactuação com diferentes entes federados, a participação da sociedade e a construção de arranjos normativos e de gestão muitas vezes complexos e turvos. A isso tudo se somam incertezas quanto aos obstáculos que se apresentarão no decorrer do processo de implementação, quase impossíveis de serem vislumbradas à priori.

Sendo assim, o monitoramento do PPA deve ser capaz de considerar todos esses aspectos relacionados à implementação das políticas e ampliar suas análises para além do cotejamento do resultado físico e financeiro das ações orçamentárias, sob pena de reduzir uma atividade técnico-política por natureza a um determinismo e automatismo que não se verifica na prática.

Contrariando o princípio orçamentário da anualidade - ou periodicidade - que impera sobre análises de políticas, as metas do PPA foram estabelecidas para um horizonte de quatro anos (não anualizadas). Além disso, são indicativas e não impositivas. Outro fato importante é que não há vinculação direta e formal com as ações do orçamento. Por trás disso, surge o desafio de realizar uma análise política que realmente espelhe o que está sendo feito ou o que está sendo entregue à sociedade. Na prática, observa-se que o recurso orçamentário formalmente vinculado a um único Programa, também contribui para o atingimento de metas declaradas em outro(s) Programa(s). Esse fato desconstrói toda tentativa de racionalizar o entendimento da política a partir de análises financeiras. Não obstante a isso, se as análises forem complementares, ou seja, se a partir dos elementos do Plano forem extraídas análises de políticas e, a partir dos elementos do Orçamento análises financeiras e de custo, ampliam-se sobremaneira as condições de juízo sobre as ações do Governo, favorecendo assim a dinâmica de monitoramento.

61 Particularidades temporais, materiais, legais, financeiras, etc. A título de exemplo, o período de maturação de empreendimentos relacionados à política energética nacional, como a construção de hidrelétricas; é diferente dos relacionados à política de educação, como o prazo de construção de escolas. Sendo assim, faz-se necessário que os prazos para captação e análise das informações, em especial dos indicadores, sejam distintos nesses casos.

Dentro desse contexto, as informações extraídas do SIOOP constituem matéria-prima de grande valia para análise das políticas governamentais. Além de subsidiarem a elaboração dos relatórios formais de prestação de contas encaminhados anualmente aos órgãos de controle e ao próprio Congresso Nacional⁶², essas informações têm o potencial de contribuir⁶³ para a elaboração de relatórios gerenciais específicos sobre determinadas agendas de governo⁶⁴. Esses relatórios, com características e públicos diferentes dos relatórios formais, seriam utilizados tanto para fomentar as discussões realizadas intragoverno sobre esses temas, quanto para subsidiar a tomada de decisão das instâncias superiores.

Essa possibilidade consiste em uma das características mais relevantes do sistema de monitoramento do PPA 2012-2015, ou seja, a de viabilizar “usos múltiplos” das informações com vistas à elaboração de “planos de ação” em apoio à implementação e resolução de entraves concretos das políticas públicas. Para ilustrar a evolução do sistema de informação que ancora a atividade de monitoramento do MP, o Quadro 2 revela as principais características do SIGPLAN (sistema base dos PPAs anteriores) e do Módulo de Monitoramento Temático do SIOOP (sistema base do PPA 2012-2015).

Quadro 2 – Principais características, SIGPLAN e SIOOP.

CARACTERÍSTICAS	SIGPLAN	SIOOP
Objeto de Monitoramento	Preenchimento físico-financeiro das ações e apuração dos indicadores	Análise Situacional dos Objetivos, Metas e Iniciativas e apuração dos indicadores
Periodicidade	Mensal, posteriormente foi definida periodicidade trimestral	Semestral
Perfil dos preenchedores do sistema	Servidores das unidades de planejamento e orçamento dos órgãos	Indicados pelos Secretários-Executivos. Na maioria gestores das áreas finalísticas.
Informações sobre andamento das políticas	Restritas à apuração do físico-financeiro das ações	Declaradas nas análises situacionais dos Objetivos, Metas e Iniciativas
Informações sobre físico das ações do orçamento	Detalhadas por localizador, sobreposição entre plano e orçamento	Não há; a agregação do Plano difere dos produtos das ações
Tipo de informação	Relativa à execução orçamentária (físico-financeiro)	Relativa à implementação da política e às entregas efetivas à sociedade

62 Como exemplos, podem ser citados Prestação de Contas do Presidente da República, Relatório de Gestão, Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso por Ocasão da Abertura a Sessão Legislativa, etc.

63 Apesar de significativas, as informações coletadas via SIOOP não explicam todas as complexidades inerentes à dimensão de execução das políticas, fundamentais para a atividade de monitoramento cujo foco é destravar os empecilhos que ainda obstaculizam a ação estatal.

64 A título de exemplo, a Agenda Água, a Agenda de Mudanças Climáticas e a própria Agenda Transversal.

5. Considerações Finais

As inovações promovidas pelo PPA 2012-2015, tanto as relacionadas à estrutura quanto à forma de elaboração e pactuação, trouxeram novas possibilidades de entendimento da função planejamento, bem como do monitoramento das políticas públicas. A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015 enseja nova cultura que se distancia da mera cobrança por resultados, da prestação de contas e mesmo do controle de processos burocráticos; ao contrário, se aproxima de dinâmica voltada à implementação e à eficácia da ação governamental.

É evidente que o monitoramento não se restringe a simples preenchimento de campos estruturados pelos sistemas informatizados e coleta de informações; mais do que isso, ele é composto por pessoas que, a partir de análises criteriosas, baseadas em conhecimento denso da realidade e das políticas, são capazes de melhor qualificar os diagnósticos e de contribuir para o aperfeiçoamento das mesmas na medida em que subsidiam, com qualidade e tempestividade, os tomadores de decisão.

Nesse sentido, o sucesso (ou fracasso) do monitoramento não pode ser medido apenas pelo grau de aderência ou conversão dos seus informes e diretivas em decisões concretas, pois se monitoramento e decisões são atividades de natureza técnico-políticas, então não há nem causalidade, nem determinismo, nem automatismo entre uma coisa e outra.

Afirmar que algo tem dimensão política, significa dizer que está prenhe de subjetividades, discricionariedades e racionalidades de toda a ordem. São essas características intrínsecas às escolhas políticas que sempre se interpõem à suposta tecnicidade e neutralidade dos informes de monitoramento, tornando - por isso - indeterminado o resultado final das decisões. Outro fator é que tais escolhas levam em conta vários outros fatores, objetivos e fontes de informações que são externos aos informes propriamente ditos de monitoramento.

Não obstante, ainda assim vale a pena - para o gestor público e para os decisores em qualquer instância - disporem de sistemas ou estratégias de monitoramento, pois qualquer base de informação é melhor que base alguma para a tomada de decisões (Matus, 1996). Com isso, coloca-se em relevo a legitimidade e a necessidade de buscar-se, a todo momento e circunstâncias, processos de trabalho que visem à institucionalização das funções de monitoramento e avaliação, como parte integrante e indissociável da própria função planejamento governamental.

Por fim, algumas intervenções do Governo Federal, como o PAC e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), provaram que o monitoramento eficaz e intensivo em conhecimento estruturado, pode sim destravar as amarras ainda existentes de legislação, de instituições e, principalmente, de cultura burocrática e política. Mesmo sabendo que essa cultura de monitoramento encontra-se distante da realidade para determinadas políticas, convém alimentar debates, discussões e, sobretudo, promover ensaios dessa dinâmica para que, em momento oportuno, tenhamos condições de construir um Brasil melhor para os todos os brasileiros e brasileiras.

6. Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei (Mensagem Presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: SPI/MPOG, 2011a.

_____. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: SPI/MPOG, 2011b.

_____. Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015: módulo de monitoramento temático. Brasília: SPI/MPOG, 2013.

CORTES, S. V. & LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise das políticas públicas. São Paulo: Lua Nova, 2012.

FARIA, C. A. (org.) Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. Puc-Minas, 2012.

FRANCO, R. & LANZARO, J. (coords.) Política y Políticas Públicas em los Procesos de Reforma de América Latina. Buenos Aires: Cepal, Flacso, 2006.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDSMITH, S. & EGGERS, W. Governar em Rede: o novo formato do setor público. Brasília; São Paulo: ENAP; Unesp, 2006.

- HALÉVY, M. A Era do Conhecimento: princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI. São Paulo: Ed. UNESP, 2010.
- HAM, C. & HILL, M. O Processo de Elaboração de Políticas Públicas no Estado Capitalista Moderno. Campinas: DPCT-Unicamp, 1993.
- HOLANDA, N. Avaliação de Programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex post” de programas e projetos. Fortaleza: ABC Editora, 2006.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. & PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- FRANKE, F; NAVARRO, C; SANTOS, E. A Estrutura do PPA 2012-2015. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Volume 2 – Número 1, 2012.
- NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2011.
- MATUS, C. Política, Planejamento & Governo. Brasília: IPEA, 1996.
- MATUS, C. Adeus, Senhor Presidente: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996.
- MELO, P. C. S. Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: os desafios do PPA 2012-2015. Brasília: ISC/TCU, 2012.
- MORIN, E. Ciência com Consciência. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- MORIN, E. O Método 3: o conhecimento do conhecimento. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- NICOLESCU, B. Manifesto da Transdisciplinaridade. São Paulo: Ed. Trion, 2008.
- PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In CARDOSO JR., J. C. (Org.). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.
- UNESCO. As Chaves do Século XXI. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- VIVANCO, M. Sociedad y Complejidad: del discurso al modelo. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2010.

WILDAVSKY, A. A Economia Política de Eficiência, Análise de Custo-Benefício, Análise de Sistemas e Orçamento-Programa. In: Política x técnica no planejamento. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

CAPÍTULO 3

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS⁶⁵**

Marcos de Souza e Silva

1. Introdução

Monitoramento e participação social são dois termos muito ouvidos nos últimos anos dentro dos ambientes que se preocupam com a melhoria das funções do Estado brasileiro. Diversos enfoques têm sido dados aos assuntos, o que evidencia a crescente importância atribuída a eles inclusive no interior do governo. E por que isso ocorreu é algo a ser avaliado.

Nas últimas duas décadas, o Brasil substituiu, no comando do executivo federal, um governo defensor do Estado mínimo por outro que defende a atuação pública para a promoção do bem estar social. A retomada do papel de promotor e indutor do desenvolvimento colocou diante da administração pública a urgência da recomposição de sua capacidade executória, e, de forma inescapável, a revitalização da estrutura de planejamento de políticas públicas, na qual se insere o monitoramento aqui abordado.

Juntamente com a retomada de seu protagonismo na condução do desenvolvimento, o Estado voltou-se para o fortalecimento da democracia, buscando valorizar e incentivar a participação de entidades da sociedade civil nos processos de governo. Busca-se atribuir valor a essa participação e ao mesmo tempo garantir espaços para todos, mesmo os que não adquiriram ainda o conhecimento necessário para fazê-lo de maneira mais qualificada ou de maneira a conferir maior possibilidade de sucesso na apresentação das demandas.

⁶⁵ Este texto é de inteira responsabilidade dos autores que o assinam e não reflete, necessariamente, a visão institucional do MP ou qualquer de suas Secretarias e Entidades Vinculadas.

Nesse texto, apresentaremos o *momento situacional*⁶⁶ do processo de monitoramento participativo do Plano Plurianual do governo federal, relatando de forma breve como a sociedade civil esteve presente na sua formulação e como está sendo construído esse relacionamento que se pretende duradouro e em constante evolução. Ao mesmo tempo lançam-se questionamentos sobre a efetividade dessa parceria entre as esferas pública e privada, que só terão respostas à medida que evolui o processo hoje em curso.

2. O que se entende por monitoramento de políticas públicas.

Existe uma literatura abundante sobre monitoramento de políticas públicas, e para que se compreenda o que será exposto a seguir é preciso delimitar o entendimento aqui adotado sobre o tema. O monitoramento de políticas públicas encontra lugar de destaque dentro da função planejamento quando se considera que seu processo é, fundamentalmente, de aprendizado sobre as ações do governo, tanto no campo técnico-burocrático quanto no político, conferindo a devida relevância para a intersectorialidade que as permeiam e marcam (PEREIRA, P.A.P. 2011) e para o estreito contato com a sociedade no que diz respeito à aquisição de conhecimentos. Esse entendimento traz o monitoramento para posição central na aquisição do capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas e para o aumento de entregas efetivas de bens e serviços à população.

É necessário contrapor a perspectiva do entendimento de políticas públicas como um fenômeno sequencial (MULLER, P. SUREL, Y. 2002), que se materializa na teoria do ciclo da política pública (SOUZA, C. 2006), a uma visão que considera o aprofundamento do aprendizado sobre cada agenda governamental como fundamental para a produção de informações relevantes para a tomada de decisões. Defende-se que um trabalho contínuo, cumulativo e coletivo, entendido esse último como aberto à participação de atores não governamentais, conduza à obtenção de conhecimentos densos e aprofundados, tanto da realidade como da formulação, implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, resultando em informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo (PEREIRA, P.A.P. 2011, PRESSMAN, J.L. WILDAVSKY, A. 1998)⁶⁷.

⁶⁶ Entende-se por "momento situacional" a compreensão do atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas a partir das várias fontes, formais e informais, de monitoramento e do conhecimento tácito acumulado no corpo técnico-político envolvido.

⁶⁷ Ver também o capítulo 2 nesta Apostila.

É necessário acreditar e investir na construção de uma metodologia para escapar da racionalidade do modelo hegemônico imposto para as ciências sociais, baseado na lógica determinista e cartesiana advinda da revolução científica do sec. XVI (SANTOS, B.S. 1998) e fortalecida pela estruturação de um sistema de educação e pesquisa coordenado pela racionalidade do resultado mensurável e que agregue valores para o gestor do sistema, isto é, o capitalismo em sua forma mais eficiente (SCHNEIDER, A.L. 2006), e com isso disponibilizar para os ocupantes de posições estratégicas dados relevantes e estruturados sobre as agendas de governo.

Dessa forma, o monitoramento aqui tratado pressupõe atualizações frequentes e oportunas do conhecimento atinente à agenda monitorada, com o deslocamento da lógica da demanda por informações fragmentadas para uma nova premissa que privilegia a oferta das mesmas a partir do acúmulo, tratamento e oferta de informações densas e estruturadas. A ideia é qualificar o subsídio ao processo de tomada de decisão com vistas a ampliar as capacidades institucionais do Estado como promotor do desenvolvimento e do bem comum, balizando as informações a partir de fundamentos republicanos, democráticos e de controle social em sua lógica de funcionamento, se afastando do observado na prática burocrática de resultados inócuos, fruto do *habitus* dominante (BOURDIEU, P. 2009).

A maneira pela qual deve ser conduzido esse processo deve afastar-se, necessariamente, da prática comum da burocracia no que diz respeito ao uso da comunicação. A linguagem utilizada precisa ser clara, de fácil compreensão, sem o vício técnico gerencial que evidencia a primazia do racionalismo distante da compreensão da realidade (MORETTI, B. 2012). A implementação deve ser entendida como uma etapa rica em insumos para a constante adequação da política, ficando afastada sua conceituação como mera execução de ideias concebidas em um ambiente de suposto domínio pleno da realidade. O cenário é ainda mais complexo na medida em que o desafio de aglutinar e interpretar informações por vezes acontece em um contexto que nem sempre favorece o fluxo espontâneo de informações. Novamente, as informações provenientes dos cidadãos consiste em uma das formas valiosas de pavimentação desse caminho de construção calcado na aquisição e compartilhamento de informações relevantes.

Para que se tenha um descritivo mais concreto da situação atual da participação social nos processos de monitoramento do governo federal, propõe-se um olhar sobre um dos mecanismos de comunicação entre Estado e sociedade no que diz respeito à atuação do governo federal. Trata-se da interação entre o poder público e os conselhos de direitos estabelecida no que se convencionou chamar de Fórum Interconselhos, cujo escopo é participar das etapas atinentes às políticas públicas inseridas no Plano Plurianual 2012/2015.

3. O que se entende por participação social

Escrever sobre participação social em um processo de governo, em qualquer hipótese, não pode ser visto como trivial. A dificuldade se inicia pela própria delimitação do objeto, primeiramente em cada um de seus termos separadamente, tarefa já de grande complexidade, e posteriormente na junção de seus significados singulares em busca de uma definição do termo como ente único. A análise desse tema demanda uma visão multifacetada, ao mesmo tempo que contida em um todo, para que seja possível ao indivíduo chegar a conclusões um pouco mais acertadas sobre o que está sendo visto em um dado momento histórico.

Inicialmente deve-se perguntar o que é participação, e para que ela pode contribuir no desenvolvimento de uma sociedade mais equilibrada. Essa definição antecede ao chamado “problema da efetividade” (TATAGIBA, 2002 AVRITZER, 2007) pelo simples fato de ser necessário estabelecer um parâmetro para que se possa posteriormente avaliar a efetividade do processo, ou a falta dela. O alcance da participação estende-se às instâncias decisórias, conformando algo como uma democracia participativa real, onde os programas de governo não são somente apresentados durante as campanhas eleitorais, mas amplamente discutidos com a população e desenhados após um processo deliberativo intenso e aberto ou encontram um limite em um plano menos central, restrito à apresentação de propostas e à cobrança por resultados?

Não é objetivo desse artigo tratar de uma revisão de literatura sobre o assunto. Apenas assinalamos que consideramos participação social a ocorrência de diálogo estruturado entre a sociedade e o governo, sem que haja comprovação de efetividade ou de desdobramentos reais provenientes desse processo, mas que promova o aumento tanto da consciência a respeito da necessidade da efetiva cidadania quanto do sentimento de pertencimento do particular em relação ao público, que nada mais é que o fortalecimento da ética republicana.

O caso que será apresentado, o monitoramento do PPA 2012/2015, está em curso, não existindo ainda dados sobre consequências ou impactos concretos dessa relação. No entanto, a defesa aqui vai no sentido que um processo participativo contribui sempre com o amadurecimento político da sociedade, independente de fatores relativos aos fatos gerados pela prática.

Chegamos a outro ponto de questionamentos relativos à participação social no monitoramento das políticas públicas. Será suficiente a confecção de argumentos lógicos para que as demandas da sociedade civil entrem definitivamente na

agenda de governo? A modelagem de programas seguindo métodos conhecidos e até mesmo consagrados aumenta as possibilidades de sucesso dessa atividade? Ou a disputa por espaço dentro do governo se dá mais por demonstrar que é possível executar um dado projeto coerente com as diretrizes políticas em um dado cenário, apresentando soluções concretas e seus benefícios, aguardando o andamento da política para apresentar os passos futuros com maior precisão?

4. O cenário brasileiro

Identificam-se diversas formas de participação junto ao poder público hoje no cenário nacional. Conferências, conselhos, audiências públicas, ouvidorias, consultas públicas. Uma forma de classificação está no caráter eventual ou permanente da instância participativa.

Dessa maneira, audiências e consultas públicas estão no grupo dos acontecimentos eventuais, o que não acontece com as conferências que se classificam como transitórias, mas não eventuais. Além disso, as conferências são convocadas pelo poder executivo e atendem a uma finalidade específica. (TEIXEIRA, A. C. C. SOUZA, C.H.L.LIMA, P.P.F. 2012).

A atenção aqui se volta para os conselhos, que podem ser deliberativos ou consultivos, mas que possuem como características diferenciadoras sua permanência ao longo do tempo, embora haja rotatividade em seus membros, e seu caráter fechado, isto é, a participação em seu grupo está vinculada à eleição ou indicação para compor o grupo em questão (TEIXEIRA, A. C. C. SOUZA, C.H.L.LIMA, P.P.F. 2012).

Com relação ao seu objeto, ficaremos restritos aos conselhos de políticas públicas e aos conselhos de direitos, que diferem em seus focos principais. O primeiro atua no sentido de influenciar a formulação das políticas, enquanto o segundo grupo visa ao monitoramento e avaliação das políticas de seu interesse. (TEIXEIRA, A. C. C. SOUZA, C.H.L.LIMA, P.P.F. 2012).

A questão que interessa à discussão aqui proposta é acerca da natureza dos conselhos. São eles espaços de caráter neocorporativista ou atuam como arenas para novos sujeitos políticos que não detêm o poder econômico e ou político?

Dados do governo apontam para uma composição prioritária para entidades indicadas nos próprios normativos dos conselhos e através de indicações do alto escalão de governo. Somente em 17% dos conselhos a escolha dos representantes

é realizada por meio de eleições (TEIXEIRA, A. C. C. SOUZA, C.H.L.LIMA, P.P.F. 2012).

Ainda assim, as eleições não garantem a pluralidade e a livre participação de entidades, já que para se chegar ao ponto de pertencer ao grupo com acesso aos assentos dos conselhos, um longo caminho há que ser percorrido. Subsiste, então, a dúvida a respeito da diversidade na composição das entidades. Permanece a possibilidade dos sub-representados assim continuarem, devido ao seu baixo poder de articulação e vocalização perante as demais instâncias participativas que disputam os restritos espaços junto ao Estado.

5. Participação social na formulação e no monitoramento do Plano Plurianual 2012/2015

A participação social em processos de governo, incluídos aí os de planejamento de políticas públicas, encontra-se também prescrita na CF/88. Logo em seu primeiro artigo encontramos comandos diretos que nos remetem imediatamente à valorização do processo participativo no desenvolvimento da sociedade. Diz o texto da lei maior no título “dos Princípios Fundamentais”:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania

II – a cidadania

III – a dignidade da pessoa humana

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Somente nesse primeiro artigo encontramos os elementos suficientes para orientar o Estado para a construção de um sistema efetivo de participação social. Termos como cidadania, pluralismo político, estado democrático de direito, dentre outros, já foram usados para qualificar a relação direta da população na vida do Estado.

Pode-se citar, ainda como exemplo, o artigo 187 como um comando direto da constituição para a participação popular no processo de construção de políticas. Diz o texto:

“Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes...”.

Nesse trecho a vontade do constituinte foi além de exprimir comandos gerais sobre a forma de organização e atuação do Estado. Aqui o texto não deixa margens de interpretação sobre sua intenção, qual seja, a de garantir ampla participação dos interessados no planejamento de uma política setorial. Extrapola-se, agora, essa diretriz para o planejamento do governo federal em seu documento mais amplo.

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento elencados pela Constituição Federal de 1998 (CF/88), que ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) formatam o arcabouço normativo central para o planejamento de médio prazo do governo federal e suas ligações com o orçamento anual.

Trata-se mais de um instrumento declaratório do que propriamente um detalhamento operacional de projetos, com o qual o Estado afirma o seu programa para os quatro anos seguintes, e dessa maneira fornece meios para a avaliação do alcance de suas metas ao longo do mandato do chefe do executivo federal.

O PPA 2012/2015 sofreu modificações não somente em sua estrutura mas principalmente na ideologia de sua concepção, fugindo da lógica orçamentária e focando no que o governo define como diretriz para o alcance dos objetivos de sua administração. Ainda dentro dessa mudança de posicionamento, o processo de construção conta com uma participação mais efetiva da sociedade, muito embora os planos anteriores já fizessem menção a isso.

O fato que merece maior atenção nesse ponto é o estabelecimento de uma via de comunicação, que se pretende permanente e em constante aperfeiçoamento, entre o governo e a sociedade na área de planejamento de políticas públicas, incluído aí o monitoramento, que se materializa na experiência do Fórum Interconselhos.

Em maio de 2011 o governo federal chama a sociedade civil para participar do processo de construção de seu documento mais abrangente de planejamento de políticas, o PPA. Esse evento ocorre na forma de fórum, com diversos grupos

discutindo temas sensíveis para a sociedade, como políticas para as mulheres, pessoas com deficiência, população LGBT, juventude, crianças e adolescentes, povos indígenas, população negra, saúde, educação, cultura, segurança, reforma agrária, pessoa idosas, entre outros.

Os conselheiros de diversas áreas foram contatados e de forma democrática indicaram seus representantes para o evento. Ao final, um documento extensivo a diversas áreas de atuação do governo federal foi produzido e entregue aos representantes da administração pública. Esse documento final continha as reivindicações dos conselheiros referentes a aspectos que a sociedade ali representada via como fundamentais para o conteúdo do PPA 2012/2015.

Como resposta às demandas apresentadas, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) produziu um documento detalhado, correlacionando-as com atributos do plano que atendessem às reivindicações do relatório do fórum de maio. Viu-se, então que a maioria dos pontos apresentados (aproximadamente 96%) estavam atendidos pelo PPA, total ou parcialmente, e que uma pequena parte permaneceu sem correspondência clara no plano (vide tabela 1). As demandas foram divididas, para que se tivesse aderência à lógica de confecção do PPA, em dois grupos: dimensão estratégica e dimensão tática.

Tabela 1: Demandas do I Fórum Interconselhos atendidas pelo PPA 12/15.

	Incorporadas	Incorporadas indiretamente/parcialmente	Não incorporadas	Total
Dimensão	363	60	15	438
Estratégica	82,90%	13,70%	3,40%	100%
Dimensão	122	63	06	191
Tática	63,90%	33,00%	3,10%	100%
Total	485	123	21	629
	77,10%	19,60%	3,30%	100%

A dimensão estratégica lança um olhar amplo sobre o escopo das políticas públicas, tornando clara a visão de futuro do governo para o país, os valores que embasam a atuação pública e os macrodesafios a serem enfrentados e superados. Essa análise foi realizada tendo por base os cenários macroeconômico, social, ambiental e regional.

A Tabela 2 traz exemplos de demandas relativas à dimensão estratégica que foram consideradas atendidas, parcialmente atendidas ou não atendidas. Pela análise dos documentos produzidos para essa fase de devolutiva aos conselhos e pelo grau de atendimento das demandas apresentadas pode-se suspeitar que já existe influência dessas instâncias participativas junto aos formuladores das políticas setoriais, quer seja na forma deliberativa ou na forma consultiva em assuntos de sua competência.

Tabela 2: Resultado da apreciação das demandas sociais relativas à dimensão estratégica do PPA 2012/2015.

Demanda	Resultado
Desenvolvimento local/no território; valorização dos povos tradicionais/ diversidade cultural e biológica.	Incorporada - Programas Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; Biodiversidade; e Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial.
A necessidade de reformulação também da forma de gestão/execução do PPA corre o risco de apenas redistribuí-los em novas formas e caixas, sem realmente dimensioná-los à luz dos desafios do estado brasileiro e da interssetorialidade.	Incorporada indiretamente/parcialmente - O Decreto de Gestão ainda está em discussão no âmbito do Ministério do Planejamento e considerará as recomendações do Fórum.
Necessário que seja aprovada a PEC da Moradia (PEC 285/2009), que vincula orçamento para a habitação.	Não incorporada - Mesmo não incorporando meta de vinculação de receita para investimentos em habitação de interesse social, o PPA expressa a prioridade do governo ao tema, especialmente com o Programa Moradia Digna, que prevê recursos até 2015 da ordem de R\$ 390 bilhões.

A dimensão tática, por sua vez, tem como ponto de partida a estrutura formal dos atributos do PPA, seus Programas Temáticos, Objetivos, Metas e Iniciativas. Esse enfoque aproxima mais as demandas da realidade da intervenção do governo sobre a realidade. A Tabela 3 traz exemplos de demandas relativas à dimensão tática que foram consideradas atendidas, parcialmente/indiretamente atendidas ou não atendidas.

Tabela 3: Resultado da apreciação das demandas sociais relativas à dimensão tática do PPA 2012/2015.

Contribuições Fórum Interconselhos	Programa Temático	Objetivo / Iniciativa PPA
Fomento à economia solidária;	2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	Objetivo: 0982 - Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.
Fortalecimento da agricultura familiar;	2012 - Agricultura Familiar	<p>0411 Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, energia, produtos e serviços.</p> <p>0412 Ampliar o acesso e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica, de forma continuada e permanente, para os agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais.</p> <p>0413 Organizar a agricultura familiar para comercialização e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais (interno e externo) e nas cadeias produtivas de energias renováveis.</p> <p>0759 Promover a autonomia econômica das mulheres rurais por meio da sua inclusão na gestão econômica e no acesso aos recursos naturais e à renda, e da ampliação e qualificação das políticas públicas da agricultura familiar.</p> <p>0760 Ampliar e qualificar sistemas de produção de base ecológica e orgânica da Agricultura Familiar e de Povos e Comunidades Tradicionais de modo a ofertar à sociedade produtos diversificados, diferenciados e sem contaminantes, gerando renda às famílias e melhorando a qualidade de vida da alimentação.</p> <p>0761 Promover e garantir o espaço das políticas públicas da agricultura familiar e reforma agrária por meio do fortalecimento do processo de integração regional, cooperação internacional e participação.</p>

Na sequência dessa construção, o governo chama novamente a sociedade, agora para pactuar metas para o monitoramento das chamadas agendas transversais presentes no PPA 2012/2015. Essas agendas tratam de questões que perpassam diversas áreas de atuação finalística de governo (p. ex. saúde, educação) por estarem intimamente ligadas à proteção e garantia de direitos de grupos populacionais específicos, quais sejam, Juventude; Mulheres; Igualdade Racial e Comunidades Quilombolas; Criança e Adolescente; Pessoa Idosa; Pessoa com Deficiência; População LGBT; Indígenas; PNDH3 e População de rua.

Na visão do MP, esse processo, denominado Monitoramento Participativo, tem como premissa incorporar como princípio a vontade política de criar, ampliar e consolidar espaços institucionais que permitam à sociedade civil ser corresponsável pelas decisões nacionais e pela orientação das políticas públicas, compartilhando

compromissos e ter a sociedade civil acompanhando a realização de metas e objetivos, assim como a correspondente execução orçamentária, mas também trazendo valiosas informações da ponta, desde onde as políticas são efetivamente realizadas.

A reunião com os representantes dos conselhos aconteceu no segundo semestre de 2012, resultando em encaminhamentos sob a responsabilidade do MP. Ficou pactuado que, ao longo de 2013, o Ministério do Planejamento produzirá relatórios de monitoramento a respeito de cada agenda transversal, contendo dados sobre a execução orçamentária e dados sobre o monitoramento qualitativo dos atributos do PPA. De posse desses relatórios, grupos específicos dos conselhos farão as devidas análises nos temas que lhes forem apropriados.

A produção desses relatórios depende de pactuação com os ministérios executores das políticas para que estes forneçam os dados necessários para a análise da execução das ações do Estado em cada recorte apresentado anteriormente. Assim, o ministério da educação, por exemplo, precisa explicitar em seu relatório de avaliação o que foi atingido no *“Objetivo 0596 - Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física”, na iniciativa que se propõe a fornecer “Apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, garantindo acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiências físicas e/ou crônicas, além de classe hospitalar, a educação de jovens e adultos e a ampliação gradativa da educação em tempo integral”, considerando todos os recortes assumidos como importantes para a política na hora da formulação do plano.*

Essa qualificação dos dados de execução de uma política estruturante como a educação e sua comunicação para os setores organizados da sociedade civil na forma de um relatório oficial a respeito do atingimento das metas assumidas é uma inovação do governo federal, que afeta igualmente o seu nível de abertura para a participação da sociedade e a transparência com a qual expõe o andamento de suas ações.

O governo espera, com essa dinâmica, obter feedback acerca da correspondência do que está sendo relatado com a percepção dos mesmos fatos pela população,

bem como coletar informações relevantes sobre as políticas monitoradas que auxiliem na melhoria da implementação (NADER, R. M, 2005).

Ainda nesse aspecto ocorreu em março de 2013, durante a realização da 1ª Jornada Internacional de Gestão Pública, um amplo debate sobre a participação social, focado na melhoria de qualidade dos processos democráticos.

6. Considerações Finais

Viu-se que diversas instâncias de participação social estão atuantes no presente. Os conselhos de direitos, as audiências públicas, as ouvidorias, as conferências e outros fóruns legítimos de atuação da sociedade cresceram em quantidade e em qualidade, mas ainda resta a dúvida sobre quem participa desses espaços, e, mais ainda, qual a efetividade desse processo no sentido de colocar a máquina pública a serviço das demandas vocalizadas pela sociedade.

De forma inovadora, o governo federal chama a participação dos conselhos de direitos e de políticas públicas no processo de formulação e monitoramento do PPA, prestando conta das demandas apresentadas e assumindo o compromisso de fornecer dados atuais sobre o andamento de agendas consideradas prioritárias por esses grupos.

Entendemos que ainda é cedo para tirar conclusões a respeito da efetividade desse modelo, isso se focarmos a análise no desdobramento do processo em políticas que reflitam as posições das entidades civis. É nossa posição, no entanto, que qualquer que seja a resultante dessa empreitada, os ganhos para a sociedade, em termos de amadurecimento político e de cidadania são inegáveis e incomensuráveis, e que em longo prazo os reflexos serão sentidos na forma da construção de uma sociedade mais consciente de seus direitos, de sua influência e do alcance de sua voz.

7. Referências Bibliográficas

BACHRACH P, BARATZ M. S. (1962) Two Faces of Power, American Political Science Review.

DAHL, R. (1961) Who Governs? Yale University Press, New Haven.

DYE, T.R. (1976) Policy Analysis University of Alabama Press, Alabama.

HAM, C; HILL, M. (1993) The policy process in the modern capitalist state, Harvester Wheatsheaf, Londres.

LUKES S. (1974) Power. A Radical View. Macmillan, London.

MELO, E.B.B e Rodrigues, R.W.S. (2012) Monitoramento, Avaliação e Controle – Superando o debate técnico burocrático, V CONSAD, Brasília

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano Mais Brasil: Plano Plurianual 2012-2015. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Mensagem Presidencial do Plano Plurianual 2012-2015. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, 2011.

MORETTI, B. (2012) O Planejamento Governamental como Discurso: Tensões entre Política e Técnica (1930-2003), Tese de doutorado apresentada ao departamento de Sociologia UNB, Brasília.

MULLER, P. SUREL Y. (2002) A Análise das Políticas Públicas, EDUCAT, Pelotas.

NADER, R. M. A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados. O caso do Governo Federal Brasileiro. Estudo para o CLAD, 2005.

PEREIRA, P.A.P. (2011) A Intersetorialidade das políticas sociais em uma perspectiva dialética UNB, Brasília.

PIRES, R. et al. (2010), Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas pública. Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Parte V, Brasília.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, regulamentando a gestão do Plano Plurianual 2012-2015. Casa Civil, 2012.

PRESSMAN, J.L. e WILDAVSKY, A. (1998) Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas em Washington se frustran em Oakland. Fondo de Cultura Económica, México.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. (2002) Para ampliar o cânone democrático. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

SANTOS, B. de S. (1988), Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. Estudos avançados, Fapesp, São Paulo.

SCHNEIDER, A. L. (2006), Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. Capítulo 9 da coletânea Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise, Editora UnB, Brasília.

SOUZA, C. (2006) Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Rev. Sociologias, Porto Alegre.

TATAGIBA, L. (2005) Conselhos Gestores de Política Públicas e democracia Participativa: Aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política Nº 25: 209-213 Nov. 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. SOUZA, C.H.L.LIMA, P.P.F. (2012) Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais, Texto Para discussão 1735 – IPEA, Brasília.

CAPÍTULO 4

**ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA
E GESTÃO PÚBLICA NO PPA 2012-2015⁶⁸**

Eugênio Andrade Vilela dos Santos
Otávio Augusto Ferreira Ventura
Rafael Martins Neto

1. Introdução

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 apresentou inovações significativas na sua estrutura e linguagem com o objetivo declarado de representar melhor as escolhas e as políticas públicas, além de criar condições mais adequadas para a sua gestão.

O presente artigo tem o objetivo de analisar as inovações na gestão do PPA. Para tanto, lançaremos mão de uma reflexão sobre o conceito de gestão e as circunstâncias nas quais ela se associa ao planejamento e ao PPA, a partir do ambiente de funcionamento do governo, com destaque para as práticas regidas pelo direito administrativo.

Além desta introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em três seções de modo a: (i) explorar os conceitos e as interfaces entre gestão, planejamento e PPA; (ii) analisar os princípios que organizam o atual modelo e suas inovações concretas, comparando as inclinações atuais com o modelo de gestão anterior; e (iii) apresentar as categorias do PPA que são objetos formais de gestão. Na conclusão serão apontados desafios relacionados aos assuntos analisados.

68 O presente texto é uma adaptação do artigo "O modelo de gestão do PPA 2012-2015", apresentado pelos autores no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 2013.

Este texto é de inteira responsabilidade dos autores que o assinam e não reflete, necessariamente, a visão institucional do MP ou qualquer de suas Secretarias e Entidades Vinculadas.

2. Conceitos

A gestão do PPA não parece ser objeto de consenso quanto a sua natureza. Em regra, ela é concebida a partir das atividades de monitoramento, avaliação e revisão, como se essas atividades, uma vez integradas e muito bem realizadas, fossem suficientes para ampliar a capacidade do Estado para “o fazer”. Essa abordagem privilegia o enfoque no fluxo e no sistema de informações, na responsabilização e nos métodos e técnicas de avaliação, além do (re)desenho dos programas.

Outra abordagem possível seria compreender a gestão como um conjunto de atividades com o objetivo de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do Plano. Trata-se de uma leitura que ressalta a criação de instrumentos ou o tratamento de informações sem os limites das categorias formais do PPA. Significa extrapolar os limites burocráticos do PPA e agir para além de suas fronteiras, construindo condições institucionais para viabilizar o gasto público, considerando a teia de normas e práticas que impedem a execução, ainda que utilizando formalmente a sua estrutura para criar agendas capazes de contribuir para atingir as metas.

A preferência por trabalhar com uma clivagem entre os conceitos de gestão a partir de suas inclinações deriva da constatação de que os processos de monitoramento, avaliação e revisão têm se tornado, recorrentemente, um fim em si mesmo.

No PPA 2012-2015 a gestão dialoga com as duas vertentes. Conforme será relatado mais adiante, ele flerta formalmente com a implementação, ao mesmo tempo em que orienta seu escopo para o monitoramento, a avaliação e a revisão. Entretanto, apesar da aproximação com a implementação⁶⁹, não há na Lei qualquer instrumento capaz de ajudar o gestor “no fazer”. Há uma expectativa de que, por meio do monitoramento, da avaliação e da revisão, a gestão do PPA contribua para entregar as metas pactuadas.

Como o PPA não dispõe de instrumentos para “fazer acontecer” as políticas, necessariamente ele precisa, no mínimo, saber dialogar com a institucionalidade e os recursos (formais e informais) que não estão pormenorizados ou descritos no Plano.

Nesse sentido, a gestão tem a missão de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do PPA. Antes de averiguar os elementos presentes

⁶⁹ Artigos 12 e 13 da Lei nº 12.593/12 e artigo 4º do Decreto nº 7.866/12.

no atual modelo, cabe uma investigação acerca do conceito dominante de gestão, a fim de identificar lacunas que possam comprometer os objetivos do próprio instituto.

Embora não haja consenso, o conceito dominante de gestão pública está relacionado à organização dos processos com vistas a aumentar a eficiência do setor público⁷⁰. Assuntos como o combate à corrupção, a habilidade (competência), a melhoria da qualidade dos serviços e o combate ao desperdício de recursos, entre outros, estão fortemente associados ao conceito. A gestão se ocupa, predominantemente, da reflexão, da invenção, do registro e da disseminação de formas mais adequadas de mapeamento e organização de processos com vistas a aprimorar o serviço público, mirando, ainda que apenas no discurso, a eficiência⁷¹.

Entre as influências do conceito, destacam-se a própria administração científica e seus desdobramentos, a administração pública (encarada especialmente a partir da burocracia como evolução do patrimonialismo), a nova administração pública e a governança⁷².

Nesse processo de formação do conceito, é fundamental destacar a predominância da separação hermética que se fez entre política e técnica no âmbito da administração pública, porque ela é a causa de práticas, procedimentos, visões e valores que ignoram aspectos fundamentais relativos ao ambiente no qual as políticas são praticadas. Isso gera impactos negativos tanto na prestação de serviços públicos, quanto na representação que a sociedade tem do Estado e do espaço público (NOGUEIRA, 2004). Para refletir sobre essas afirmações, interessa explorar o processo de sedimentação de um conceito incompleto de gestão.

Do ponto de vista da administração científica, é possível concebê-la como um ramo do conhecimento que se estrutura para orientar o Estado no interior de um sistema econômico regido pelo modo de produção capitalista⁷³, ou seja, investigações que se ocupam de um ambiente privado, no caso, a empresa capitalista, orientada para maximizar os lucros.

70 É importante investigar as relações que influenciaram na representação quase universal que o conceito de gestão adquiriu no âmbito da doutrina neoliberal que predominou nos anos 90. Esse domínio pode ser ilustrado pelo foco da maioria das publicações, dos editais de concursos públicos, dos currículos dos cursos de graduação e pós graduação e, principalmente, pela representação que a sociedade tem da gestão pública.

71 Eficácia e efetividade sempre acompanharão a eficiência nos manuais de gestão pública. Mas infelizmente, e predominantemente, apenas nos manuais.

72 Apesar da dificuldade em conceituar tanto a nova administração pública quanto a governança, CARNEIRO e MENICUCCI (2012), no primeiro caso, e PRATS i CATALÁ (2005), no segundo, apresentam reflexões importantes.

73 Interessante notar como a expressão "administração pública" vai perdendo o protagonismo nas reflexões sobre a organização do Estado no Brasil. Em seu lugar desponta a "gestão pública", trazendo consigo uma imagem da eficiência e modernidade.

Cabe um parêntese para comentar a diferença na trajetória entre a administração e a economia. Interessante como a primeira teve mais dificuldades para fazer uma leitura de seu objeto a partir do ambiente público, ainda que ela tenha incorporado na análise conceitos como cultura, valor e ética. Sobre esse aspecto são importantes as lições de Santos (2004), argumentando que “ *a administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações*”⁷⁴.

Na mesma linha, o cerne das investigações na origem da burocracia busca introduzir no Estado uma perspectiva neutra e racional, a partir de regras formais de natureza processual e procedimental, que assegura uma padronização a partir de critérios técnicos com vistas a profissionalizar as organizações e subsidiar o exercício do poder.

Ocorre que na tentativa de construir práticas que rompessem com o patrimonialismo e, ao mesmo tempo, racionalizasse a administração pública, a perspectiva instrumental não confere tratamento adequado a uma série de relações que influenciam e, por vezes, determinam as possibilidades associadas aos processos de produção. Aqui, argumenta-se que há um grave equívoco quando não se confere tratamento adequado à esfera pública⁷⁵, com toda a sua complexa rede contraditória de influências e determinações que irão incidir sobre agentes, instituições, processos, ideias, etc.

Portanto, argumenta-se neste texto que as reflexões originárias precisam ser refeitas a partir de métodos de pesquisa capazes de tratar e fornecer respostas que releiam e avaliem o assunto em sua forma mais plena, considerando a complexidade que envolve as relações sociais. Para tanto, é preciso ler a gestão a partir de outras óticas, tais como a filosofia, a ciência política e a sociologia.

Um tratamento mais completo da gestão pública deve considerar que gerir o Estado é fundamentalmente um processo de luta política em espaço onde há:

- conflito entre racionalidade política e racionalidade técnica;
- regras de arranjo político que por vezes embaralham a situação entre oposição e adesão;
- burocracias insuladas; e
- absoluta complexidade, que cria uma série de perspectivas de leituras ambíguas reforçando a acentuada assimetria de informações.

Nesse ambiente, tratar a gestão pública, sem considerar o cenário, parece mais uma opção por não tratar de fato da gestão, e sim investigar um outro fenômeno

⁷⁴ Sobre a racionalidade instrumental ou eficácia instrumental são fundamentais as reflexões de MORETTI (2012) que, aplicadas à gestão (mas também ao planejamento e à economia), desvelam os valores oficializados que se escondem por detrás de uma linguagem aparentemente neutra.

⁷⁵ O conceito de esfera pública não se confunde com os políticos. Não se refere à política como antônimo de técnica. Trata-se da interação de todos os atores da sociedade no ambiente público.

linear e controlado. Esse conjunto que caracteriza o ambiente público parece suficiente para definir que a gestão é, antes de tudo, um processo político.

Além de não contribuir para esclarecer os dilemas, a perspectiva dominante cumpre uma função de demonizar a política e conseqüentemente o Estado, visto que opõe pejorativamente a técnica à política⁷⁶.

A nossa abordagem é diferente no sentido de combinar essas perspectivas, técnica e política, visto que para operar o Estado com responsabilidade e respeito à Constituição é preciso fazer uma leitura das circunstâncias e possibilidades políticas de atuação, como também é preciso conhecer métodos, técnicas e instrumentos disponíveis, e aprimorá-los⁷⁷, para ampliar a suficiência e qualidade dos bens e serviços⁷⁸.

É fundamental ressaltar que o ambiente no qual se desenvolvem as atividades de formulação e implementação de políticas é marcado por disputas que foram consolidando os instrumentos que organizam e operam cotidianamente as políticas públicas, cada um deles carregando consigo parte das condições (e contradições) que as viabilizam (ou interdita) na prática. Isso reitera a afirmação de que o espaço público é um ambiente fundamentalmente de conflito e luta, um tabuleiro onde se entrecruzam convicções ideológicas, posições políticas, e (in)certezas sobre as melhores formas de planejar, implementar, controlar, etc.

Ou seja, é um espaço extremamente complexo e permeado por posições contraditórias e conflitivas, situação que, por si só, deveria suscitar dúvidas diante das “certezas” que prometem que se X então Y, ou que B acontece por causa de A.

Diante disso, argumenta-se que é preciso superar o conceito tradicional de gestão, comumente entendido como um conjunto de processos e procedimentos fundado preponderantemente na teoria da administração de empresas⁷⁹.

76 Nesse caso os manuais de gestão também costumam cumprir a função de confundir quando afirmam que a gestão se dá a partir da política. Exemplos mais concretos disso são as afirmações de que o PPA nasce do plano do dirigente eleito. A partir dessa afirmação a gestão (e o planejamento) estaria como que autorizada a imprimir suas técnicas nos objetos visto que a política já teria sido incorporada. Ou seja, provavelmente o leitor só encontrará manuais de gestão pública que não oponham pejorativamente a política à técnica, pelo contrário. Entretanto, não só a prática é bem diferente do manual como os manuais não costumam explicitar, verdadeiramente, as dimensões e implicações políticas aqui aludidas.

77 É de se destacar a urgência em aprimorá-los, especialmente porque vários deles foram concebidos a partir da negação da complexidade e da política, trazendo efeitos negativos na ampliação e qualificação da ação governamental.

78 Tanto o arranjo que viabilizou a operacionalização do Bolsa Família quanto a estruturação das informações constante do Cadastro Único do Programa são bons exemplos de como habilidades “técnicas” para a estruturação de um banco de dados e o conhecimento “técnico” sobre a operação das políticas conseguem potencializar os resultados da ação governamental.

79 Cabe enfatizar que o ambiente do setor público é marcado por características e contradições mais agudas do que as observadas em uma fábrica ou no exército (e que lá também existe muito mais capital contrabandeado pela linguagem e naturalizado nas práticas), de modo que devem ser evitadas abordagens prescritivas, mecanicistas e funcionais.

Portanto, sugere-se que o conceito adequado de gestão deve associar a dimensão do resultado às condições que permitam ampliar e qualificar a escala dos bens e serviços públicos no sentido de cumprir os objetivos da República. Significado este que, necessariamente, parte das possibilidades e condições políticas de atuação do Estado. Desse modo, o conceito de gestão deve ser praticado a partir da racionalidade política, combinando, a partir daí, com técnicas de coleta e tratamento de informações e organização de processos administrativos.

Assim, a gestão deve reconhecer que as maneiras de fazer, ou os processos de produção de bens, serviços e institucionalidades públicas, são expressões de relações sociais. Como tal, é preciso fazer uma leitura adequada desse ambiente, caracterizado por conflitos, interesses de toda a ordem, reatividade ao registro real dos fatos (inclusive porque incide sobre o registro formal controle processual descomprometido com a implementação das políticas), e a ação de diversos atores que, recorrentemente, irão impor sentidos próprios aos processos, situação que pode inutilizar os métodos e modelos ideais desenvolvidos.

Evidentemente que refletir sobre a gestão a partir da sua essência política não significa descartar as ferramentas desenvolvidas para o setor privado, ou ainda as que foram adaptadas para o setor público. Trata-se, tão somente (*como se fosse fácil...*), de fazer a avaliação correta e as eventuais adaptações ao ambiente para garantir que os instrumentos funcionem. E a melhor medida da sua adequabilidade será a sua utilização efetiva.

Especificamente sobre a gestão do PPA, ela é disciplinada por meio da Lei nº 12.593/2012, do Decreto 7.866/2012, e da Portaria MP nº16/2013. Uma análise dos dispositivos específicos sobre gestão associa a palavra a um conjunto diferente de significados, predicados que não costumam fazer parte do léxico gerencialista. É o caso dos dispositivos a seguir:

- **Art. 12 da Lei:** *" A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:
I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; ..."*
- **Art. 4º do Decreto:** *" A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos."*
- **§ 1º do art. 2º da Portaria:** *" O monitoramento será orientado para produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados aos cidadãos. "*

O artigo da Lei faz menção direta à equidade, o do Decreto manifesta uma influência do incrementalismo, enquanto que o inciso da Portaria orienta para a produção de conhecimento que permita ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços, o que, tal como o caput do art. 12, esclarece uma posição política. Essa ênfase é consideravelmente distinta do significado associado ao conceito dominante, tal como eficiência, padronização, controle, etc. Mas cabe destacar que a ênfase dada acima não significa que a gestão do PPA seja omissa em relação aos demais aspectos. A observação cumpre apenas a função de ressaltar os novos elementos.

Interessante observar, também, que os dispositivos presentes nos instrumentos estão alinhados com o discurso dominante das autoridades⁸⁰ do Governo Federal. Uma avaliação do debate público capta um movimento de ressignificação da gestão, de forma a associar as dimensões da efetividade e da eficácia à ação governamental, além de condicionar a perspectiva da eficiência à ampliação do exercício de direitos, para o que um Estado dotado de capacidades é fundamental.

A referência aos instrumentos legais associa a gestão à disciplina jurídica, fato que enseja um olhar para a apropriação que o direito e o controle fazem dos regulamentos referentes aos processos de gestão. Mas a situação é mais complexa porque a teia de normas orientadas para o controle procedimental e instrumental do Estado, organizadas e legitimadas a partir de representações negativas⁸¹ que se têm da coisa pública, produziu um Estado com baixa capacidade de implementar políticas públicas. Em outras palavras: quando se sugere que o conceito de gestão deve trabalhar a favor da ampliação dos canais de atendimento público do Estado, quer-se dizer que é preciso reconstruir as capacidades do Estado com vistas à realização de sua missão precípua que é a promoção do bem-comum.

Dá a atenção especial ao direito, visto que os principais instrumentos são institutos vinculados ao direito constitucional e administrativo. Ocorre que a legislação, além de possuir uma força estática, também goza de representação praticamente universal que ressalta esses instrumentos como de controle procedimental e burocrático. Em outros termos, é muito comum que a burocracia e o controle se

80 Infelizmente, nem sempre um instrumento gestado no interior de “burocracias profissionais” está em sintonia com o comando político.

81 MORETTI (2012) faz uma leitura do desenvolvimento da esfera discursiva no planejamento investigando as sutilezas presentes na institucionalidade e na linguagem que o instrumentaliza, encontrando uma relação entre a *administração por resultados* e a legitimação de um Estado bloqueado. Como pano de fundo que legitima o “Estado estéril” ele identifica o compartilhamento de uma visão negativa sobre o Estado oriunda da interpretação dominante sobre a formação social brasileira, fato que autoriza a implementação de controles organizados a partir do que ele classifica como “*racionalidade acima das racionalidades*”, práticas que vão sedimentando no Estado regras pretensamente neutras que terminam desautorizando a intervenção do próprio Estado. Ao final, ele usa, entre outros, o caso do PPA para ilustrar como a necessidade de implementar políticas constrói outros circuitos no Estado reinventando caminhos que viabilizam a ação pública.

apropriem dos instrumentos, inscrevendo neles uma lógica que nem sempre está orientada para a entrega de bens e serviços, alterando portanto suas funções precípuas.

É importante fazer uma análise do direito considerando, em especial, que o formalismo e o positivismo são marcas que caracterizam metodologicamente o pensamento jurídico moderno (GRAU, 2011). Para afastá-lo desse caminho e aproximá-lo da Justiça, é preciso ressaltar o compromisso do direito com a máxima efetividade das normas constitucionais e enfatizar a utilização dos métodos adequados de interpretação constitucional como ingrediente fundamental quando se examina a relação entre a Constituição Federal, o planejamento governamental, os instrumentos previstos e a legislação infraconstitucional.

Para tanto, o neoconstitucionalismo afigura-se como uma inovação na interpretação constitucional⁸². Com base nisso, argumenta-se que, à luz de interpretação sistemática, o planejamento governamental e os instrumentos utilizados para operar o Estado encontram limites nos fundamentos e objetivos fundamentais da República e devem contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais. A interpretação aberta da Constituição pode viabilizar a eliminação das restrições ao planejamento e à gestão de políticas, especialmente as vozes que se associam à necessidade de re-regulamentação ou normatização excessiva.

Ocorre que, contraditoriamente, a profusão de controles pode suprimir a capacidade do Estado de entregar bens e serviços públicos, situação que só contribui para ratificar essa representação negativa do Estado, na medida em que a preocupação fundamental desloca-se da garantia da entrega de bens e serviços para a fiscalização minuciosa de sua atuação, provocando um emaranhado institucional-legal que dificulta e por vezes inviabiliza a entrega dos bens e serviços à população.

Essas análises são ainda mais urgentes diante da experiência recente de administração pública federal no Brasil. Foi o constrangimento imposto para que o Estado realizasse as políticas no sentido de ampliar a sua capacidade (MORETTI, 2012) que operou inovações importantes em diversas áreas, tais como no planejamento (PAC, PDE, PPA 2012-2015 etc.), na gestão (arranjo do Bolsa-Família, atendimento programado do INSS, gestão do PAC, etc.), no controle (regime diferenciado de contratação, a maior confiança no gestor, o funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos, etc.) e na participação social (reativação e

⁸² O neoconstitucionalismo ressalta a força normativa da Constituição, a normatividade dos princípios constitucionais e a ampliação da jurisdição constitucional. Para maiores informações ver BARROSO (2009).

criação de conselhos, realização de conferências, etc.). Trazendo para os termos da clivagem que sugerimos nos conceitos de gestão, no início deste texto, não foram procedimentos a partir das formalidades do monitoramento, da avaliação e do redesenho de programas que se conseguiu ampliar o atendimento à população.

Importa ressaltar que um dos objetivos dessas reflexões é ampliar as condições para que o controle contribua no sentido de criar capacidades no Estado de maneira que este possa cumprir as suas funções. Vale dizer que todo o controle é fundamental para a democracia, desde o controle de um Poder sobre o outro até o controle procedimental estrito. Daí a importância de que as ações de controle estejam orientadas para realizar os objetivos da República, e de que essa concepção balize as relações entre planejamento, gestão e controle.

Na próxima seção, essas reflexões encontram outras correspondências com alguns princípios declarados no modelo de gestão do PPA 2012-2015.

3. Princípios

Nesta seção as inovações serão examinadas a partir dos princípios inscritos nos normativos que institucionalizaram a gestão. Além dos casos já expostos, outras mudanças significam a relativa superação de paradigmas clássicos para as escolas jurídicas e de administração pública.

As principais mudanças estão orientadas para desburocratizar a relação entre o Ministério do Planejamento e órgãos executores, direcionando os esforços para a implementação das políticas públicas. Ilustra esse movimento o princípio do aproveitamento de estruturas organizacionais já existentes. Busca-se, também, reorientar o foco do controle para a implementação das políticas públicas, criando menos constrangimento para que o gestor consiga executar, induzindo um controle menos centrado em rotinas burocráticas e mais preocupado com os resultados, qualificando a leitura da eficiência a partir da eficácia e da efetividade.

Antes dos comentários e comparações, é importante ressaltar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, objeto da comparação a seguir, tem origem na reforma orçamentária de 2000, que adotou estruturas praticamente idênticas para o PPA e para a LOA. Portanto, ele tem como base a estrutura de informações e responsabilizações idealizadas à época, no auge da aplicação do gerencialismo no Brasil. Entretanto, o modelo de 2008 possui variações importantes, relativamente

ao modelo original, que teve seu ápice em 2004⁸³. É de se destacar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, de certa forma, já foi uma tentativa de minimizar algumas disfunções presentes na versão de 2004-2007⁸⁴.

Para analisar as principais inovações, recorreremos a uma comparação entre os modelos em diversas dimensões à luz dos instrumentos que os institucionalizaram, exercício que está sistematizado no quadro a seguir.

Quadro 1: Comparação entre modelos de gestão dos PPA's 2008/11 e 2012/15.

DIMENSÃO	2008-2011	2012-2015
Paradigma Jurídico	Legalismo positivista	Abordagem principiológica (neoconstitucionalismo)
Tratamento de casos especiais	Tenta prever casos específicos e regulamentar detalhadamente	Princípios dão diretrizes para o tratamento das especificidades
Escola de Gestão Pública	Gerencialismo Gestão	Administração Política Implementação
Reflexo na Máquina Pública	Cria institucionalidade paralela Formal e burocrático	Mais integrado à rotina dos órgãos
Responsabilização pela prestação de informações	Tensão entre a estrutura do orçamento e a estrutura dos órgãos	Responsabilidade compartilhada Cooperação interinstitucional
Coordenação, implementação, monitoramento e avaliação	Unisetorial Centralizado no MPOG <i>One size fits all</i>	Pactuação Multisetorialidade Flexibilidade
Regras para Revisão do Plano	Rígidas Burocratização da relação entre Executivo e Legislativo	Flexíveis
Corrente de Planejamento	Afirmação do pensamento racional-compreensivo	Afirmação do incrementalismo-lógico

Fontes: Decreto nº 6.601/2008 e Decreto nº 7.866/2012. Elaboração própria.

Do ponto de vista jurídico os dois modelos diferem-se bastante. O decreto de gestão do PPA 2008-2011 apresenta fortes traços positivistas, refletindo o apego ao legalismo, uma tradição do direito administrativo ibero-americano. O texto é formado por 20 artigos, totalizando cerca de 95 dispositivos. O seu conteúdo é bem detalhado, criando funções e institucionalidades paralelas ao funcionamento do governo, atribuindo competências, fundando um sistema formal de monitoramento e regulando os procedimentos para a individualização e execução de projetos de grande vulto. Em suma, o texto sugere uma pretensão totalizante a partir da regulamentação com acentuado grau de detalhe para vários casos.

Já o decreto de gestão do PPA 2012-2015 apresenta roupagem mais leve, e conforme já exposto, um conteúdo novo. Com seus 12 artigos e 55 dispositivos

83 Para informações sobre a origem do modelo de gestão do PPA ancorado na LOA ver SANTOS (2011)

84 Ilustram essa evolução a flexibilização de pontos de controle associados aos projetos de grande vulto, a eliminação da obrigatoriedade de espaços de coordenação a partir de programas e ações orçamentárias.

(pouco mais da metade do anterior), o texto desafia a lógica legalista a partir da qual o positivismo puro é recorrentemente praticado, o que permite referenciá-lo no campo do neoconstitucionalismo.

Evidência disso pode ser encontrada já no art. 3º, onde se elencam oito princípios a serem observados. Não se optou pela redação de artigos regulando detalhadamente as atividades, preferindo-se declarar princípios jurídicos a serem observados e aplicados à gestão do PPA. Além disso, quando o parágrafo único, do referido artigo, subordina a gestão do PPA "(...) à *redução das desigualdades, à democratização de oportunidades e ao desenvolvimento nacional*", há uma clara referência à qualificação da eficiência à luz da eficácia e da efetividade, invertendo a ordem que legitima a apuração do custo de fazer e lançando um olhar para os déficits no atendimento à sociedade. Em outros termos, o dispositivo induz o Estado a considerar quanto custa não reduzir as desigualdades e, no limite, quanto se perde ao deixar de atender cidadãos. O texto também fortalece a relação com os objetivos da República, enfatizando o caráter principiológico do instrumento e remetendo-o à Constituição.

Ainda no âmbito do direito, e especificamente quanto à apropriação que o controle faz dos dispositivos legais, existem defesas prévias no texto que buscam forçar uma análise sistemática da legislação, ao mesmo tempo que cria obstáculos ao legalismo estrito.

A declaração de que há "*responsabilização compartilhada para realização dos Objetivos e alcance das Metas*"⁸⁵ e de que "*A responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 coexiste com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo*"⁸⁶, são exemplos dessas defesas prévias.

Nos dois casos o objetivo é sensibilizar o intérprete da norma quanto à complexidade que envolve o processo de coleta, análise e tratamento da informação para alimentar o monitoramento. Ocorre que, conforme já reiteradamente exposto, a gestão pública opera em ambiente caracterizado por conflito, assimetria de informações, concorrência entre agentes, etc. Por isso é importante posicionar o operador do direito quanto às dificuldades inerentes ao processo de produção das informações.

No segundo caso, inclusive, há uma referência expressa ao conflito que há entre o processo de monitoramento e avaliação ancorado no PPA (que estabelece objetivos e indica responsáveis) com os Decretos regimentais dos órgãos (que também estabelece uma série de competências e atribui responsabilidades para

85 Decreto 7.866/2012, art. 3º, inciso I, grifo nosso.

86 Decreto 7.866/2012, art. 9º, parágrafo único, grifo nosso.

as organizações). Nesse sentido é preciso que a norma seja aplicada considerando essas tensões porque do contrário legitima-se um processo de cobrança e controle que, além de não gerar informações úteis, atrapalha o processo de gestão de políticas porque deslocará a energia que deve ser depositada na implementação das políticas, alimentando um controle kafkiano.

Sob a ótica da corrente de gestão pública, avalia-se que o PPA 2008-2011 aproxima-se mais do gerencialismo na medida em que a estrutura do Plano remete à análise de eficiência das ações do orçamento, limitado, portanto, à dimensão da eficiência a partir da poupança prévia predominantemente vinculada ao Orçamento Geral da União, que por definição exclui diversas fontes e possibilidades de financiamento. Apesar da existência formal dos indicadores de programa, a aplicação da orientação para o resultado gerou distorções que CARNEIRO e MENICUCCI (2012) chamam de efeitos não pretendidos da NPM. Ocorre que o indicador de resultado pode levar ao obscurecimento em vez de clareamento de responsabilidades, como, por exemplo, no caso onde um indicador de programa de educação de jovens e adultos é o analfabetismo. Como o PPA da União poderia atribuir como resultado algo que é de competência concorrente? A existência no PPA da meta de alfabetizando atendidos e/ou de alfabetizados seria muito mais clara e justa, ainda que fizesse parte do programa um arranjo federativo para suporte ao atendimento da Federação.

Além disso, são organizados processos padronizados a partir de sistema de informação orientado por relações aritméticas simples (físico/financeiro) que também subestimaram as particularidades das políticas (políticas descentralizadas possuem medidas de desempenho distintas daquelas executadas diretamente, transferências governamentais possuem outra dinâmica, etc.), ainda que houvesse previsão formal de campo estruturado para captação de informações qualitativas. Além disso, foram criadas/mantidas institucionalidades paralelas à organização de Ministério ou espaço de coordenação política de governo, tais como o Comitê de Gestão e o Sistema Formal de Monitoramento e Avaliação, este composto de diversas instâncias tais como a Câmara de Monitoramento e Avaliação (CMA), as Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), a Câmara Técnica de Projetos de Grande Vulto (CTPGV) e Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA). Para cada uma destas institucionalidades, os dispositivos legais previam formas de gerenciamento ou adoção de medidas.

Em oposição à organização anterior, o atual modelo de gestão adotou caminho diferente. O primeiro indício nesse sentido é que o instrumento define, no inciso II do art. 3º, que o "*aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes*" é um princípio que deve reger a gestão do PPA. Além disso, o parágrafo

único do artigo 9º do Decreto 7.866/2012 dispõe que "*a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 coexiste com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo*". Dessa forma, a gestão relativiza a padronização e tenta se inserir a partir da institucionalidade existente. Ademais, as metas e as iniciativas fornecem possibilidades de leituras sobre a política que superam os limites das relações a partir da meta física e financeira dos produtos das ações orçamentárias, induzindo a formulação a dialogar com a implementação ou com as condições objetivas que viabilizarão as metas.

Diante disso, avalia-se que o modelo de gestão atual se preocupou em se aproximar do funcionamento real dos órgãos, aproveitando as estruturas já existentes e admitindo que o cumprimento das metas depende de uma rede complexa e assimétrica de atores, o que, por sua vez, implica em particularidades na forma de operar as políticas.

Em relação à coordenação, implementação, monitoramento e avaliação, o modelo de gestão do PPA 2008-2011 estabeleceu relação formal e unisetorial com os órgãos executores, com forte centralização no Ministério do Planejamento, e de caráter *one size fits all*, ou seja, modelo único e rígido para todas as políticas públicas e todos os órgãos. A relação imposta é formal e unisetorial, de modo que cada órgão tratava diretamente com o Ministério do Planejamento sobre gestão do PPA, condicionando a multisetorialidade às possibilidades de expressão nas ações do orçamento, situação que praticamente inviabilizava a declaração das relações entre as políticas. O modelo de gestão aplicava a todas as políticas públicas e órgãos as mesmas condições, subestimando as particularidades de implementação de cada política e as diferenças nas capacidades institucionais de cada órgão.

De outra parte, o atual modelo⁸⁷ optou pelo caminho da flexibilidade e da pactuação com os atores envolvidos em cada política pública, dando mais vazão à gestão da multisetorialidade a partir do seu reconhecimento na própria estrutura do PPA.

Ele parte do reconhecimento de que cada política pública possui seu arranjo próprio, estando conectada de formas diferentes a atores diversos. Todas estas configurações possíveis se encaixam no padrão que o novo decreto de gestão estabelece para a gestão do PPA, que é a própria institucionalidade dos órgãos executores, seja ela como for. A inscrição da "*consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas*" como princípio do PPA reforça o argumento.

87 Com exceção do Monitoramento Temático.

As regras de revisão do plano também são tratadas de maneira bem distinta pelos modelos de gestão dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. O primeiro, por incorporar a ação orçamentária na sua estrutura, organizou um processo de revisão rígido na esperança de controlar burocraticamente as mudanças na LOA, exigindo o envio constante de projetos de lei ao Congresso sempre que era alterada uma ação orçamentária que apresentava impacto plurianual, fosse esse impacto de R\$1,00 ou R\$ 1,0 bilhão. A presença dos detalhes do orçamento no PPA 2008-2011 também transformava qualquer tentativa de revisão do PPA em uma revisão do orçamento, uma vez que os órgãos tendiam a direcionar todo o seu esforço na obtenção de novos recursos orçamentários. Desta forma, quando a dinâmica de uma política pública gerava necessidade de se fazer um crédito orçamentário plurianual, isso demandava, via de regra, a revisão do próprio plano por projeto de lei, além do trâmite específico de alteração no orçamento, um rito que alimentava a burocracia congressualista.

Já o modelo de gestão do PPA 2012-2015 apresenta regras mais flexíveis para a revisão do plano. Todos os elementos, com a exceção de Programas e Objetivos, podem ser atualizados pelo Executivo, a qualquer tempo, desde que motivadas por alterações provocadas por mudanças no orçamento, ou mesmo por reorientação política. Esta flexibilidade permite que o PPA se mantenha alinhado à dinâmica real das políticas públicas sem necessariamente atrasar a ação do Estado. Por outro lado, a flexibilidade concedida implica no compartilhamento de informações financeiras e orçamentárias para aprimorar o monitoramento.

Por fim, quanto à corrente de planejamento, o modelo anterior era mais influenciado pela escola racional-compreensiva porque buscava combinar o orçamento-programa, um modelo mais rígido, com uma releitura do planejamento estratégico situacional, conformando algo que pode ser considerado, em tese, um modelo misto. A fricção entre os modelos aplicada no ambiente do sistema formal de planejamento e orçamento produziu um modelo rígido e subsumido às categorias orçamentárias na tentativa de implementação do orçamento-programa.

Quanto aos modelos, cabe destacar que uma espécie de "*racionalidade acima das racionalidades*" (MORETTI, 2012) está constantemente presente na formulação e implementação das políticas. Aplicando ao caso do PPA anterior, essa racionalidade superior manifestava-se desde o paradigma jurídico positivista, inscrito no decreto pela sua característica detalhista e a tentativa de regulamentar

todas as situações possíveis; passando pela influência gerencialista presente no instrumento por meio da criação de um sistema formal e diversos encargos rigidamente delineados; até a linguagem utilizada para o desenho dos programas. Em todas estas dimensões verifica-se a presença da premissa de que a realidade pode ser satisfatoriamente representada por um modelo finito, previsível, técnico, auditável e, claro, *responsável*.

O modelo de gestão atual caminha em direção oposta, ainda que mais restrito à dimensão simbólica. A sua abordagem principiológica, criando condições para receptionar e tratar os conflitos e estabelecendo valores a serem respeitados na gestão do PPA; o aproveitamento de arranjos de políticas públicas já existentes; a preferência pela flexibilidade e pactuação com os órgãos etc., sugerem proximidade deste modelo à escola do incrementalismo-lógico⁸⁸. Predomina o respeito às particularidades, o tratamento caso a caso, o reconhecimento da grande complexidade da realidade e, sobretudo a valorização do *learn-by-doing* ao mesmo tempo em que se questionam as formulações prescritivas. Os parágrafos 1º e 2º do artigo 2º da portaria 16, de 31/01/2013, a seguir, reforçam o argumento, posicionando o processo de produção de informações para a gestão do PPA como elemento central para aprimorar o conhecimento sobre a implementação das políticas, na linha da implementação como adaptação e aprendizagem com vistas a ampliar a qualidade e a suficiência dos bens e serviços à disposição da população:

“§ 1º O monitoramento será orientado para produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados ao cidadão.

§ 2º O monitoramento produzirá e correlacionará informações que possibilitem interpretações da realidade brasileira e da capacidade institucional do Estado para implementar com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas.”

Diante disso, argumenta-se que a base legal sob a qual está assentada a gestão do PPA 2012-2015 possui elementos fundamentais, consideravelmente distintos e mais promissores que os do modelo anterior, ainda que sua operacionalização, sempre em construção, seja de fato o grande desafio “técnico-político” do contexto atual.

88 Ver LINDBLOM (2010).

4. O impacto das novas categorias do PPA na gestão

Antes de refletir sobre a relação entre as categorias do PPA, que são objetos formais de monitoramento e avaliação do Plano, cabe contextualizar brevemente a natureza do planejamento e o ambiente no qual essas categorias foram desenvolvidas.

O plano, entendido como uma expressão política do Estado com vistas a cumprir/construir/implementar a agenda escolhida, apresenta-se como instrumento importante para o desenvolvimento da nação, uma vez que contribui para organizar, racionalizar e direcionar a atuação estatal na transformação do *status quo*. Por isso, o fortalecimento do planejamento, como função precípua e indelegável do Estado, é elemento indispensável para viabilizar as transformações pretendidas pelo projeto político hegemônico e detentor do poder governamental constituído. Ademais, esta capacidade está diretamente relacionada ao grau de interesse (e à intensidade política) da mudança, uma vez que os atores relativamente fortalecidos no cenário inercial tendem a direcionar suas energias ou para o fortalecimento de instituições voltadas à manutenção do *status quo*, ou então para o esvaziamento das instituições orientadas para a alteração do ambiente econômico e social.

Portanto, o processo de planejamento, embora possua conteúdo técnico é, sobretudo, um processo político que deve perseguir os objetivos fundamentais da república expressos, no caso brasileiro, na Constituição de 1988 (BERCOVICI, 2006). Constituição que inovou com a criação do PPA como elemento de destaque para o planejamento federal. Na Carta anterior, o instrumento que cumpria parte da função reservada atualmente ao PPA era o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), um instituto que, além de possuir natureza orçamentária, era omissivo quanto ao planejamento da maior parte das políticas sociais, já que não versava sobre as despesas correntes.

A primeira inovação no PPA 2012-2015 consiste na leitura jurídica do instrumento à luz do neoconstitucionalismo, conforme já exposto, libertando-o da interpretação literal do artigo 165 da Constituição, que condicionava a perspectiva do instrumento ao título da tributação e do orçamento. A partir de 2012 há uma qualificação da leitura do PPA fundada na interpretação sistemática da Constituição à luz do neoconstitucionalismo, de modo que ele se declara como um "*instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais.*" (BRASIL, 2011a).

O Plano também apresenta inovações conceituais significativas, fruto da concepção de planejamento derivada, especialmente, da formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida (BRASIL, 2011a). A estrutura tem uma inspiração no PAC, que estabeleceu relações profundas do planejamento com a gestão, o orçamento e o controle, articulando os meios para viabilizar as metas. Além disso, é de se destacar a perspectiva do incrementalismo como processo de evolução, adaptação e aprendizagem sobre as políticas públicas.

Uma linguagem específica para o planejamento também marca a estrutura, distinta do *framework* orçamentário e de compreensão mais fácil por parte do povo, rompendo com o absolutismo tecnicista existente nos formatos anteriores e ampliando a transparência da ação pública ao conferir visibilidade às políticas públicas⁸⁹.

Ele é organizado a partir da Mensagem Presidencial que o encaminha, espaço onde está declarada a sua dimensão estratégica composta pelos cenários e macrodesafios, e pela lei propriamente dita, que além de trazer definições que balizam o conceito de planejamento e organizam a estrutura do plano, possui dois anexos contendo os atributos formais, detalhados em programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Portanto, do ponto de vista formal, os atributos do PPA a partir dos quais pode se organizar a gestão são: cenários, macrodesafios, programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas.

É de se destacar a função das **iniciativas**, tanto no que se refere à relação com o orçamento, visto que cada ação orçamentária vinculada a programa temático liga-se a uma iniciativa do PPA, quanto pelas possibilidades que elas criam de remeter o plano a dialogar com os demais meios necessários para implementar as políticas. As iniciativas consideram (e declaram) como as políticas organizam os agentes e instrumentos que as materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários, criando pontos de controle no PPA para forçar o diálogo do plano com a implementação⁹⁰.

89 A passagem a seguir ilustra as possibilidades relacionadas à transparência que se inauguram com o PPA 2012-2015: "Fica claro a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Enfim, há uma ampliação de escopo e reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência" IPEA (2012).

90 De acordo com FRANKE, et al. (2012), "As novas categorias portam versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas cria condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Essa alteração foi fundamental para revelar, por exemplo, boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência".

A figura a seguir demonstra a nova estrutura do PPA e a compatibilidade entre o PPA e a LOA.



Figura 1 – Estrutura do PPA 2012-2015

Fonte: Brasil (2011a)

A definição das metas ampliou as possibilidades para declarar os resultados esperados, superando os limites dos produtos das ações orçamentárias. A nova categoria também foi importante para permitir relacionar o PPA com os demais planos que declaram metas com expectativa de resultados da ação governamental, como o PAC. Então, o fato de o instrumento trazer metas claras de atendimento incide sobre a gestão na medida em que todo o processo de coleta, tratamento e divulgação de informações se dá em bases mais reais do que aquelas restritas pela contabilidade orçamentária.

Os objetivos e as iniciativas também criam possibilidades adicionais para a coleta e o tratamento das informações na medida em que facilitam o acompanhamento das narrativas que incluem aspectos associados à implementação das políticas.

Nesses termos, o PPA 2012-2015 traz inovações importantes que criam melhores condições para a gestão, especialmente por conta da qualificação na forma e na linguagem, induzindo o plano a um diálogo tanto com as metas concretas das

políticas quanto com o universo da implementação⁹¹.

Diante do exposto, é possível fazer comparações adicionais entre as duas concepções de gestão no âmbito do PPA, nos termos do quadro a seguir.

Quadro 2: Comparação entre as concepções de PPA's: 2008/11 e 2012/15.

Assunto	2008-2011	2012-2015
Conceito	Preso à lógica do orçamento	Revela os desafios do Brasil
Informações no monitoramento formal	Produtos das ações orçamentárias e indicadores de programas	Análise situacional dos objetivos e metas e atualização anual de indicadores
Legislação	Extensa, rígida e detalhada Sugere responsabilidades estanques	Curta, principiológica e simples Declara responsabilidade compartilhada
Imagem desejada	A gestão do PPA é um conjunto de procedimentos específicos que, uma vez minuciosamente articulados, produzirá informações úteis para o decisor	A gestão do PPA é uma missão complexa orientada para a produção de conhecimento sobre a implementação das políticas com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.

5. Considerações Finais

Conforme demonstrado, as inovações no PPA dialogam com um conceito mais pleno de gestão e pavimentam um caminho interessante para ressignificá-la, libertando-a de uma série de controles que terminaram dificultando e até inviabilizando a ação governamental. Porém, sem subestimar a importância e o valor da luta simbólica no âmbito do Estado, essas mudanças não são condição suficiente para que a gestão seja efetiva, de modo que persistem restrições de várias naturezas a criar obstáculos para ampliar o atendimento efetivo à população.

As restrições mais estruturais guardam relação com a escassez do que MOURA (2012) classifica como capital organizacional⁹², que pode ser entendido como o

91 Dentre as inovações, destacam-se: a) a criação de espaço próprio para o planejamento, no sentido de abrir a linguagem orçamentária e burocrática, para expressar as políticas públicas e os seus respectivos públicos específicos; b) ampliação da relação do instrumento com os demais insumos para viabilizar as metas do PPA, para além do orçamento; c) qualificação da formulação a partir da implementação das políticas; d) aproximação dos executores da formulação das políticas, valorizando o conhecimento sobre as políticas públicas; e) indução do orçamento de modo a perseguir o resultado e se organizar de forma a não penalizar a execução; f) criar melhores condições para o efetivo monitoramento dos objetivos e metas do Governo; e g) criar espaço no PPA para aprimorar o tratamento da regionalização das políticas. Para análises mais detalhadas sobre as inovações no PPA ver FRANKE et al. (2012).

92 A passagem a seguir esclarece o tipo de conhecimento e poder associado ao **capital organizacional**: "Ele representa não o discurso sobre a gestão e nem tampouco o discurso sobre o domínio da técnica, mas a ação objetiva de gestão e a aplicação objetiva da técnica no contexto institucional concreto, conforme os objetivos da política pública correspondente, que são politicamente definidos. Ele se refere ao mundo real e imediato, e à busca de resolução para problemas que também são reais e imediatos, com tudo que isso implica em termos de complexidade para a ação, o que significa que ele está despido das pretensões escolásticas típicas dessas duas formas de pensamento. Podemos dizer, em resumo, que o capital organizacional é a capacidade de fazer".

conhecimento sobre as questões práticas associadas ao funcionamento do Estado e que permitem viabilizar as políticas. Em outros termos, são os saberes que possibilitam a qualquer política pública sair do papel e ser entregue efetivamente à coletividade.

Para aumentar o capital organizacional associado ao PPA, e efetivamente conversar com as condições objetivas que viabilizam “o fazer”, ele poderia aproximar o diálogo com as “condições para o fazer”, ao invés de se concentrar no acompanhamento de unidades que irão instruir um processo de produção de informações (sob o qual ainda irá incidir a racionalidade do controle, com todos os seus limites).

Essa imersão concreta do PPA no ambiente de implementação das políticas também poderia ser induzida criando regras específicas na Lei do Plano para execução em determinados casos, flexibilizando o remanejamento orçamentário, definindo procedimentos específicos mais céleres para determinados tipos de gastos, entre outros. Ou seja, ele poderia manejar instrumentos capazes de auxiliar “o fazer”. A única inovação mais concreta que se relaciona ao PPA foi a redução do número de programas e funcionais no orçamento, fato que gerou impactos positivos nas possibilidades de remanejamento de recursos, agilizando a execução⁹³.

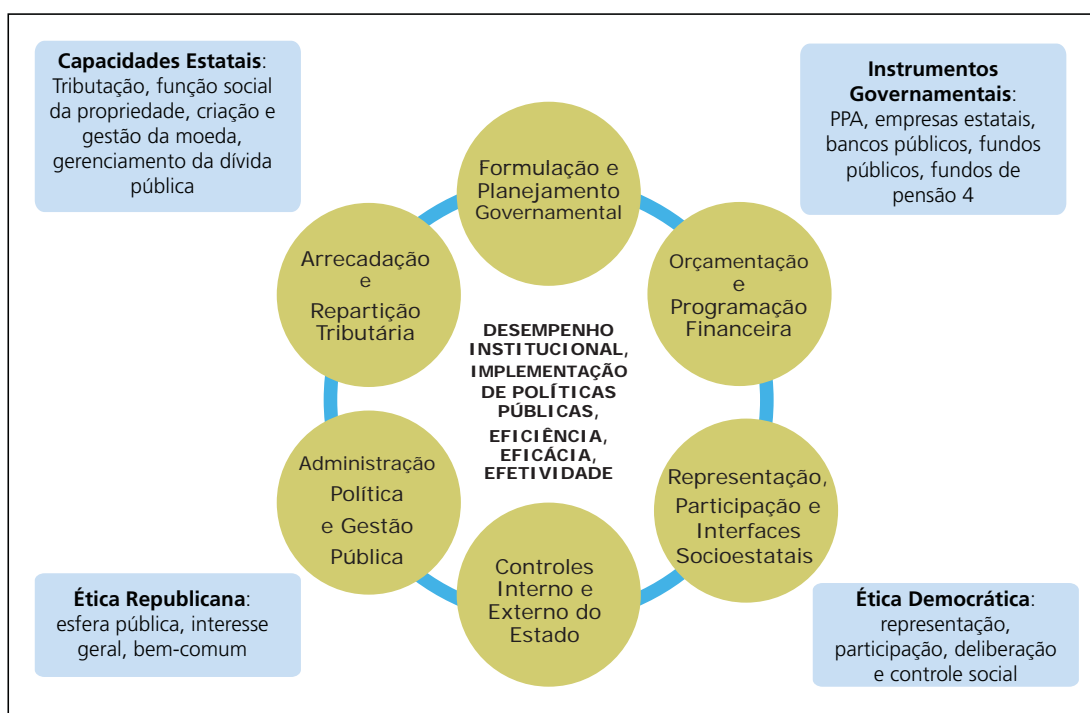
Nesse sentido, o Plano poderia apresentar comandos concretos capazes de disciplinar e articular a arrecadação, o orçamento, o controle, a contabilidade e a gestão, no sentido de criar condições objetivas que permitam ampliar a escala de atendimento. Algumas dessas inovações, inclusive, já foram experimentadas ou já existem em outros diplomas legais⁹⁴. O próprio PPA 2008-2011 trouxe comando específico para o orçamento do PAC, situação que sugere um retrocesso relativamente à lei anterior. Nada impede, por exemplo, que seja pactuado, via lei do PPA, uma margem mínima de remanejamento adicional para as prioridades, e que a cada ano seja possível rever o limite máximo por meio da LDO e da LOA⁹⁵. Ou, de outra parte, que sejam estabelecidos limites maiores para remanejamento de recursos no interior de um mesmo objetivo ou entre ações vinculadas a uma mesma iniciativa.

93 Para maiores informações sobre o impacto da reestruturação do PPA na LOA ver FRANKE et al. (2012).

94 Exemplos desses comandos que poderiam estar no PPA são o art. 7º da Lei estadual nº 12.504/2011, que institui o PPA da Bahia e orienta a estrutura da LOA a perseguir as metas do PPA; e o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, que orienta a ação do controle. Outro efeito positivo de deslocar parte da regulamentação para o PPA seria o estabelecimento de uma relação mais estável entre Legislativo e Executivo, estabilizando um pacto que viabiliza a ampliação do horizonte de planejamento.

95 Na prática a alteração não representou retrocesso para a gestão orçamentária, mas o PPA deixou de estabelecer relações com a gestão do orçamento.

A dimensão institucional também impõe restrições a um funcionamento mais célere do que se pode chamar de um *circuito*⁹⁶ de gestão das políticas. A Lei que disciplina boa parte dos “sistemas” de planejamento, orçamento, controle e contabilidade opera como se houvesse uma cisão entre a dimensão da formulação e a da implementação. Além disso, tal como praticado hoje, ela favorece que cada área desse circuito crie representações próprias sobre seu ramo de atuação, gerando filtros burocráticos que dificultam ou inviabilizam o gasto. Para além dos sistemas formais, há uma relação complexa que envolve diversas organizações no *circuito* das políticas, tal qual sugerido pela figura abaixo.



Ainda com relação ao debate institucional, é urgente a necessidade de criar mais capacidade nos profissionais para que eles consigam operar no ambiente do setor público. Para tanto, é imprescindível reorganizar os processos de seleção e formação de servidores, bem como reinventar as organizações minando as resistências burocráticas presentes nos aparelhos estatais. É fundamental que os servidores tenham atitude em relação às demandas sociais e à desigualdade. Mais do que *sensibilidade* técnico-política, é preciso que a ação administrativa da burocracia seja comandada pela disposição de *fazer acontecer* as políticas, independente da filiação escolástica ou de qualquer “*racionalidade acima das racionalidades*” que ouse deslocar a energia do atendimento à população para qualquer campo do conhecimento (gerencialismo, desenvolvimentismo, o mundo

96 A expressão *circuito* de políticas públicas parece mais adequada do que ciclo de gestão das políticas porque não promete as “facilidades” do PDCA, nem tampouco sugere falsas linearidades nos processos de formulação e implementação.

jurídico ou o contábil, etc.). Aqueles que resolvem, que ampliam os canais de atendimento e que criam soluções apesar da institucionalidade refratária à ação pública são os que se orientam para o fazer.

Se os desafios são enormes, por outro lado as conquistas sociais têm se ampliado, ainda que em ritmo lento. E uma administração política da gestão pública tem contribuído com inovações importantes, como é o caso do Regime Diferenciado de Contratações, dos arranjos de gestão federativa que fortalecem os municípios, como no caso do Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família; ou ainda com as recentes estratégias de relacionamento entre Estado e mercado, quando as entidades públicas mudaram a sua forma de operar para diminuir o custo de vida. Esse movimento, que também está presente em iniciativas de diversos entes, cria uma atmosfera de esperança no sentido de que as reflexões sobre a “gestão” produzam resultados capazes de reduzir a marcante desigualdade que ainda caracteriza a sociedade brasileira.

6. Referências Bibliográficas

BAHIA. Lei nº 12.504. Institui o Plano Plurianual - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015. Salvador: EGBA, 2011.

BARROSO, L. R. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BERCOVICI, G. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, M. P. D. (Org.) Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006

BOURDIEU, P. (Coord.). A Miséria do Mundo. Petrópolis: Vozes: 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 6.601. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

_____. Decreto nº 7.866. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento

Temático. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012.

_____. Indicadores: Orientações básicas aplicadas à gestão pública. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012.

_____. Lei nº 11.653. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

_____. Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.

_____. Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (mensagem presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

_____. Portaria MP nº 16. Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, nº 1.584. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes. Texto para Discussão, nº 1686. Brasília: IPEA, 2011.

FRANKE, F. D.; NAVARRO, C.A. A. L.; SANTOS, E. A. V. A Estrutura do PPA 2012-2015. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

FREITAS, J. A. Interpretação Sistemática do Direito. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, E. R. O Direito Posto e o Direito Pressuposto. São Paulo: Malheiros, 2011.

IPEA. Boletim de Políticas Sociais, nº 20. Brasília: IPEA, 2012

LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2010.

MARICATO, E. O Panorama das Cidades Doentes. Revista Fórum. Ed. nº 108. Entrevista concedida a A. Delorenzo e G. Faria. São Paulo, 2012.

MELO, E. B. B; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, Avaliação e Controle: superando o debate técnico-burocrático. In V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2012.

MELO, E. B. B; NETO, R. M.; SILVA, M. S. Dilemas na Construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

MINTZBERG, H. Administrando Governos, Governando Administrações. Revista do Serviço Público, Ano 49, nº 4. Brasília: ENAP, 1998.

_____. Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Management Não é o que Você Pensa. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2007.

MORETTI, B. O Planejamento Governamental como Discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003). Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.

MOURA, C. D. O Programa Bolsa Família no Campo das Políticas Públicas. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.

NOGUEIRA, M. A. Sobre o Estado e o Gestor Público que se Necessita (texto apresentado no Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado), 1998. (mimeo)

_____. Um Estado para a Sociedade Civil. São Paulo: Cortez, 2004.

PRATS I CATALÁ, J. De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Madrid: INAP, 2005.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública n. 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, E. A. V. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.) A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, R. S. (Org.). Administração Política como Campo do Conhecimento. São Paulo: Mandacaru, 2004.

WILDAVSKY, A. A Economia Política de Eficiência, Análise de Custo-Benefício, Análise de Sistemas e Orçamento-Programa. In: Política x técnica no planejamento. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

CAPÍTULO 5

ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO⁹⁷

Leila Barbieri de Matos Frossard
Marcio Luiz de Albuquerque Oliveira

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é descrever o processo de Acompanhamento Orçamentário e refletir acerca da sua relevância para uma gestão pública mais eficaz. Para os gestores, ele permite o aprimoramento dos orçamentos dos respectivos órgãos setoriais e facilita o trabalho na gestão dos recursos públicos, na medida em que se utiliza da informação físico-financeira do orçamento para gerar programações mais ajustadas à política engendrada. Para a sociedade, traz a transparência na utilização dos recursos, uma vez que mostra a realização do gasto e o respectivo produto ofertado pelo poder público. Adicionalmente, este acompanhamento subsidia a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e contribui na apuração de custos, especificamente no que se refere à realização física do Orçamento da União.

É importante mencionar que o acompanhamento da execução orçamentária esteve previsto em dispositivos legais desde 1964, quando da publicação da

Lei 4.320. Sua principal função era a do acompanhamento financeiro do gasto público, que se inicia na programação orçamentária, que, em resumo, autoriza cotas periódicas de recursos globais dentro do exercício financeiro para cada setorial. A partir de meados da década de 90, este controle foi ampliado com a incorporação da austeridade fiscal exigida pelo Fundo Monetário Internacional como contrapartida para concessão de empréstimos, sobretudo depois das crises financeiras do México, do sudeste asiático e da Rússia.

⁹⁷ Este texto é de inteira responsabilidade dos autores que o assinam e não reflete, necessariamente, a visão institucional do MP ou qualquer de suas Secretarias e Entidades Vinculadas.

Para o alcance de superávits primários (metas fiscais), já estava previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 1993 (Lei 8.447/1992) a determinação para que na mensagem presidencial que encaminhasse o projeto de lei orçamentária, fosse elaborado o demonstrativo das necessidades de financiamento do setor público federal, explicitando as receitas e despesas, de modo a expressar os resultados nominal, primário e operacional considerados no projeto para 1993, bem como demonstrativo de tais resultados nos últimos três anos e a respectiva metodologia, antes mesmo, portanto, dos regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000).

Vale lembrar que a LRF disciplinou tal procedimento nas LDOs a partir de 2000, fazendo constar a meta no corpo da lei de diretrizes. Ressalta-se que as avaliações de receitas e despesas bimestrais determinadas pela lei complementar obriga o acompanhamento da execução orçamentária em rito quase que diário, situação que permite o ajuste fino da execução em relação à meta fiscal estabelecida. Assim, observa-se que isso continua sendo elemento fundamental para a boa gestão orçamentária, tendo em vista que os governos precisam de disciplina fiscal para manter a relação dívida pública/ PIB solvente e conseqüentemente sustentável com relação ao gasto público. Dessa forma, o respectivo acompanhamento físico tem o aspecto geral de complementar as atividades desenvolvidas por aqueles que labutam na área do orçamento, seja para aferir a produção pública ofertada, seja para mensurar os impactos que a restrição fiscal impõe sobre o planejamento da política observada na peça orçamentária.

Posto isso, convém explicitar que o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPlan foi criado a partir do Plano Plurianual – PPA 2000-2003 para ser um instrumento de acompanhamento e controle da execução física dos gastos orçamentários do Governo Federal. Como ferramenta de extração de dados, permitiria a obtenção de informações relativas à execução física, tanto orçamentárias quanto financeiras dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal em um formato gerencial para apoio às etapas do ciclo de gestão dos PPAs. Entretanto, com o advento do PPA 2012-2015, o sistema como concebido deixou de atender a seus propósitos originais e foi desativado para inserção de informações que tenham como base o ano de 2012.

A nova estrutura do PPA 2012-2015, que apresenta Programas Temáticos, Objetivos, Metas e Iniciativas, além dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, buscou evitar a sobreposição entre o Plano e o Orçamento, verificada anteriormente entre os dois instrumentos, e priorizar a relação de complementaridade existente entre eles. Os programas possuem Indicadores e

Objetivos. Cada Objetivo é composto por Metas e Iniciativas que, no seu conjunto, expressa o que será feito, em que intensidade e quais os resultados pretendidos. As Iniciativas asseguram o vínculo com as ações orçamentárias, agora detalhadas apenas nas LOAs, vinculadas diretamente aos Programas Temáticos, conforme figura abaixo:

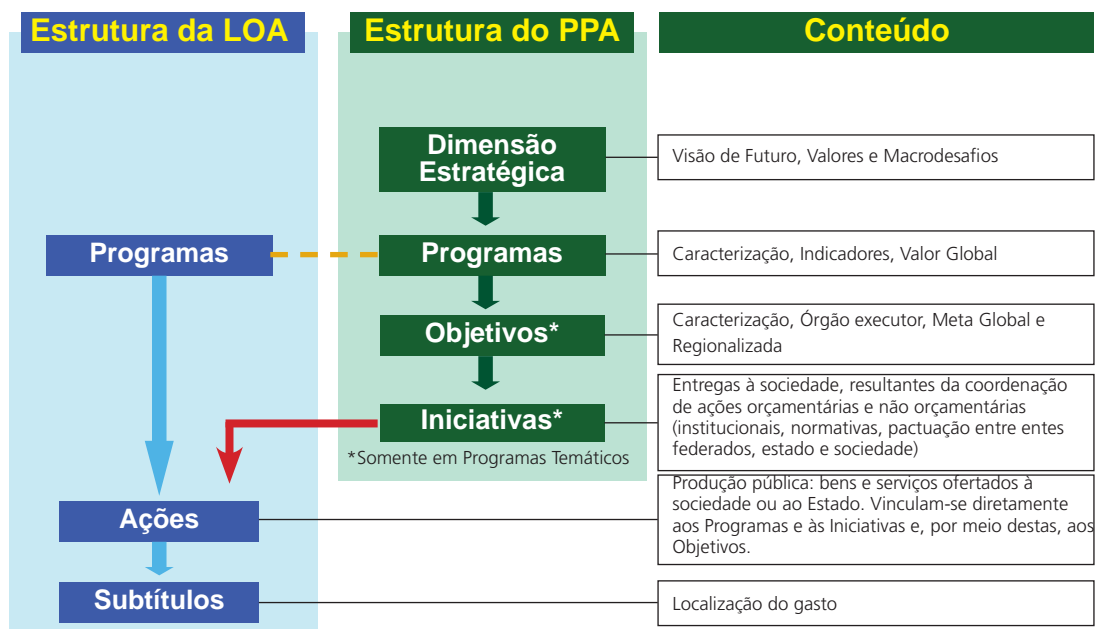


Figura 1. Esquema da integração atual entre PPA 2012-2015 e LOAs.

Com a desativação do SIGPlan, as informações acerca do monitoramento e avaliação do PPA foram incluídas em um novo módulo desenvolvido no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. O SIOP é um sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal, tendo sido desenvolvido em softwares livres e composto por vários subsistemas: PPA, LDO, LOA, de receitas e de alterações orçamentárias.

Entretanto, com essa desativação, permanecia a necessidade do acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, que constam apenas nos Orçamentos, principalmente porque os bens e serviços ofertados à sociedade, oriundos das despesas orçamentárias, precisam ser mensurados. Ademais, é necessário verificar se o produto especificado e sua respectiva meta estão adequados com a descrição e implementação previstas nos atributos da ação. Esta verificação, segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), é a mais simples, difundida e comum na administração pública. Em geral, é praticada pelos próprios órgãos encarregados da execução da política e o critério de sucesso se remete à eficácia objetiva do alcance das metas.

Dessa forma, evidenciar o valor físico executado torna-se uma questão indispensável para que, entre outras finalidades, se possam aperfeiçoar os próximos orçamentos públicos a serem elaborados, com foco, sobretudo, em resultados. Por isso, a partir de 2012, a SOF implementou um processo de acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, apoiado por uma solução em Tecnologia de Informação - TI, implementada em outro módulo no SIOP.

A conexão entre os dois módulos, citados anteriormente, é feita para aqueles empreendimentos inseridos no PPA 2012-2015, que são identificados por meio de Iniciativas Individualizadas e possuem apenas uma ação e um subtítulo correspondente.

Assim, o Acompanhamento Orçamentário retrata uma situação passada que pode, portanto, não ser mais verdadeira no presente, mas que é de grande valia quando o recorte temporal se aproxima do período em que recursos são utilizados (ao final de um exercício financeiro, p. ex.). Como os dados fornecidos pelo acompanhamento são de conformidade para controle formal, eles são estáticos e permitem a obtenção de subsídios úteis para prestação de contas e transparência exigida pela sociedade, tal qual como previsto na Constituição. O acompanhamento pressupõe uma visão geral do que está sendo acompanhado e a informação proporcionada por ele contribui para realização do monitoramento e avaliação. São utilizados indicadores de eficiência e eficácia como forma de medição e a responsabilidade por executar o acompanhamento recai sobre os administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos.

O monitoramento, por sua vez, busca detectar as dificuldades que ocorrem durante a programação para corrigi-las oportunamente. Ao se identificar tempestivamente os pontos frágeis e as restrições, os dados são importantes para proporcionar intervenções corretivas por meio de uma ação proativa do gestor. Essa é uma atividade gerencial que maximiza os resultados. Os dados, por conseguinte, são dinâmicos. As informações do monitoramento são transitórias (dinâmicas) e servem como subsídio para a avaliação. Também faz uso de indicadores de eficácia e os instrumentaliza para uma análise posterior na busca de sinais para efetividade, resultados e impactos, que são comumente buscados quando da avaliação de uma política pública. Quem é responsável por monitorar são os administradores que precisam priorizar os projetos da sua pasta para garantir a efetiva realização. O monitoramento traz subsídios para a tomada de decisão já que trabalha com a especificidade.

O quadro a seguir reúne as diferenças desses conceitos por dimensão:

Quadro 1: Dimensões do Acompanhamento e do Monitoramento.

Dimensões	Acompanhamento	Monitoramento
Amplitude	Pressupõe visão geral	Pressupõe especificidade
Aplicação	Dados de conformidade - controle (estático)	Dados para intervenções corretivas/proativas - gerencial (dinâmico)
	Subsídios para prestação de contas e transparência	Subsídios para a tomada de decisão
Forma de Medição	Indicadores de eficiência e eficácia	Indicadores de eficácia e sinais para a efetividade, resultados impactos
Informação	Perene: contribui para o monitoramento e avaliação	Transitória: subsídios para avaliação
Responsabilidade	Atribuída legalmente aos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos	Atribuída aos administradores que precisam priorizar os projetos para garantir a efetiva realização

2. Mudanças no acompanhamento da ação orçamentária

O acompanhamento a ser feito nesse módulo será executado em nível de subtítulo das ações orçamentárias considerando a execução física e financeira, para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento de Investimentos, por sua vez, possui seu próprio processo e módulo de acompanhamento no SIOP, que foi desenvolvido pela SOF, mediante a solicitação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento (DEST).

Os objetivos do acompanhamento da execução física e financeira são gerar informações que possibilitem o aperfeiçoamento das ações orçamentárias e, por consequência, aprimorar os orçamentos dos respectivos órgãos setoriais; subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e a transparência na utilização dos recursos públicos para a sociedade, bem como a apuração de custos, especificamente no que se refere à realização física do orçamento da União.

Serão acompanhados, semestralmente, todos os subtítulos das ações orçamentárias que tenham produtos com metas associadas. Não serão acompanhadas ações sem produtos, ações do orçamento de investimentos (esfera 30), como dito anteriormente, e ações não orçamentárias (conceito que agora não existe mais no PPA 2012-2015). Ressalta-se que, para o ano de 2012, foi considerado o período acumulado de janeiro a dezembro. A partir de 2013, esse acompanhamento será

feito duas vezes ao ano, ou seja, para o período de janeiro a junho e para o acumulado de janeiro a dezembro.

Estão previstos, no módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOF, campos para comentários gerais a respeito de execução dos seus subtítulos das ações orçamentárias, que deverão ser preenchidos para a obtenção de informações acerca da evolução no alcance da meta estabelecida e sobre o seu alcance efetivo.

Para 2012, a meta física poderá ser reprogramada por ocasião da abertura do módulo de Acompanhamento Orçamentário. Para execução de 2013, essa reprogramação física deverá ser feita duas vezes, no meio e no final do ano. Sendo de caráter somente gerencial e não obrigatório, ela tem por finalidade mensurar, de forma mais precisa, os ajustes necessários à apuração dos resultados da ação orçamentária no decorrer do exercício financeiro.

Também haverá a reprogramação financeira, que corresponderá ao limite de empenho (orçamentário) que foi disponibilizado pelo órgão aos subtítulos das ações que estão sendo acompanhadas. Esta reprogramação visa o gerenciamento das metas previstas na LOA de forma mais próxima da realidade dos setoriais, em que ajustes financeiros específicos são efetuados para implementar a programação, mas que nem sempre precisam ser acompanhadas de atos legais, sendo, em muitos casos, refinamentos que ocorrem no âmbito de sistemas informatizados, espelhando as atividades de gestão orçamentária-financeira do setorial. Caso não tenha havido reprogramação financeira, o setorial preencherá o sistema com o valor recebido em lei e suas alterações (dotação atual).

Os ajustes no reprogramado físico podem ocorrer por três situações:

- Por conta do emendamento, pois o Congresso Nacional altera a LOA em termos financeiros, mas não as metas físicas;
- Por motivo das alterações orçamentárias, que porventura não tenham sido atualizadas por ocasião da efetivação da alteração orçamentária ocorrida no exercício. Cabe observar que, no caso das ações de benefícios aos servidores, o ajuste é obrigatório no ato da alteração; e
- Revisão do planejamento físico.

Como dados físicos serão acompanhados: a meta LOA, a meta Reprogramada e o Realizado. Os dados financeiros, por sua vez, serão: Dotação Inicial, Dotação Atual, Reprogramação Financeira (Limite Orçamentário), Empenhado, Liquidado (efetivo) e Pago. Todos os campos financeiros, com exceção da Reprogramação Financeira não precisarão ser preenchidos porque virão automaticamente, ou do SIOF, ou do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Será objeto do acompanhamento, além dos dados solicitados acima, a execução física das ações referentes aos Restos a Pagar Não Processados que forem efetivamente liquidados. Para tanto, o físico das ações, cujos empenhos foram inscritos em restos a pagar não processados, deverá ser informado em campo próprio do módulo de acompanhamento do SIOP. As informações financeiras sobre o RAP não processado serão o inscrito líquido, liquidado e pago e virão automaticamente do SIAFI. Salienta-se que pela possível ocorrência de alterações nas classificações institucional, funcional e programática e/ou de produto e/ou unidade de medida, os campos com valores financeiros de RAP não processados podem vir zerados e assim os setoriais devem registrar os dados efetivos de execução física, caso tenham ocorrido, no realizado físico, e preencher em seguida a justificativa, identificando a programação correlata.

Para ações que apresentam valores de metas físicas com caráter de acumulação como, por exemplo, a de benefícios aos servidores, ressalta-se que os valores a serem preenchidos como reprogramação e de realização da meta física devem ser a média do período, ou seja, de seis meses quando considerado de janeiro a junho e de doze meses para janeiro a dezembro. Portanto, este preenchimento deve obedecer o mesmo critério de quando foi inserida a meta na LOA.

Para fazer o Acompanhamento Orçamentário, que considera os valores físicos e financeiros das ações, são utilizados, como forma de medição, indicadores de eficiência e eficácia. Os dois tipos de indicadores poderão ser em relação à meta apresentada na LOA ou em relação à meta após a reprogramação.

Neste acompanhamento, eficiência significa a relação do valor unitário do produto previsto na LOA e suas alterações, e o realizado no final do período; quanto mais próximo ou maior que um, na maioria dos casos, é melhor. Da mesma forma a eficácia relaciona as metas de produto previstas e as efetivamente realizadas, sem considerar, contudo, a que custo estas entregas foram produzidas.

O sistema emitirá quatro tipos de relatórios, a saber: Relatório Resumo da Execução das Ações, Relatório Acompanhamento da Execução, Situação da Coleta e Espelho da Ação Orçamentária. Cada um deles com uma função específica. O Relatório Resumo da Execução das Ações trará, além das informações do cadastro vigente da ação orçamentária, resumo das informações da execução da ação, bem como a meta física realizada que é informada na captação, este relatório, mais simples, foi formatado para ser disponibilizado à sociedade. O Relatório Acompanhamento da Execução é mais detalhado e traz informações acerca dos dados inseridos na captação referentes ao reprogramado físico e financeiro e

os seus respectivos indicadores, além de informações sobre os Restos a Pagar não Processados. A Situação da Coleta permite ao gestor verificar como está o andamento da coleta de dados. O Espelho da Ação traz informações sobre os atributos da ação orçamentária e os indicadores da ação e dos subtítulos, bem como os comentários e justificativas preenchidos pela unidade orçamentária ou diretamente pelo setorial.

Os relatórios citados são os *outputs* de um processo que se inicia a partir de dados físicos e comentários (*inputs*), que são convertidos para propiciar um feedback aos atores envolvidos no processo: órgãos de controle, analistas da SOF e possibilitando melhores orçamentos

Ao construir um sistema informatizado, como o módulo do SIOF para o Acompanhamento Orçamentário, que é atrelado aos resultados do processo de execução orçamentária, pode-se usar a teoria do Funcionalismo (Demo, 1995) para sustentá-lo. Nela, é identificado o processo que deu causa o produto gerado e mostrado como se organizou o efeito deste produto naquele processo influenciado pela conversão que o sistema emprega mediante os *inputs* e *outputs* gerados, baseado em uma lógica que proporciona a autorregulação.

A figura 2 apresenta esse ciclo sistêmico de forma simplificada.

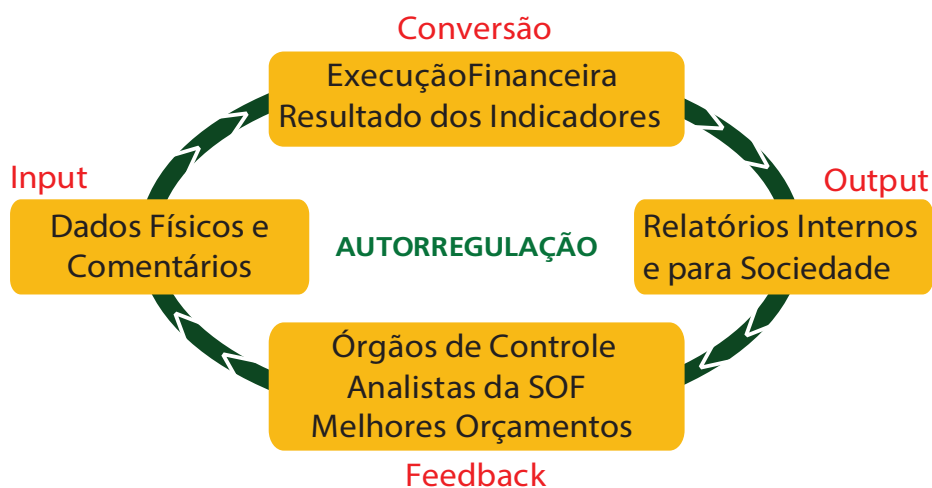


Figura 2. Ciclo Sistêmico Simplificado do Acompanhamento Orçamentário.

3. Considerações Finais

Esse artigo buscou mostrar que o Acompanhamento Orçamentário desenvolvido no SIOF pode ser um instrumento importante para verificar se os produtos entregues

estão em consonância com as especificações e se suas respectivas metas foram alcançadas. Para isso, foram criados campos para comentários onde o gestor deverá apresentar informações sobre a evolução do alcance da meta estabelecida e do alcance efetivo. Com isso, ter-se-á informações úteis para mensuração das entregas efetivas. Isso possibilitará identificar possíveis correções necessárias nos próximos orçamentos ou, até mesmo, a exclusão da programação.

Para o orçamento de 2013 e seguintes, foi criada a figura de Plano Orçamentário – PO. Segundo o Manual Técnico do Orçamento – MTO-2013, o PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que o subtítulo (localizador de gasto) da ação.

Um dos desafios para o acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias da LOA-2013 é a necessidade de refletir o PO no sistema, uma vez que foram considerados diversos POs para 2013, apesar dos mesmos não constarem em lei. O PO pode ser utilizado como produção pública intermediária, etapa de projeto e/ou de acompanhamento intensivo.

Como avanços propostos, entende-se que o orçamento precisa se aproximar cada vez mais das metas que estão descritas nos Objetivos do PPA, de modo a traduzir o que foi planejado em ações orçamentárias ano após ano. Essa conexão entre o Plano e o Orçamento é de fundamental importância, pois a vinculação entre planejamento e recursos pode ser observada e mensurada efetivamente. Dessa forma, os produtos e serviços previstos precisam espelhar a escolha da produção pública, principalmente aquelas dependentes de recursos orçamentários para sua realização. Adicionalmente, as restrições e situações pontuais de implementação da política devem ser tratadas em caráter prioritário e selecionadas caso a caso para serem efetivamente monitoradas a fim de não comprometerem o planejamento.

Com isso, é possível elaborar orçamentos focados em resultados e propiciar melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, proporcionando uma gestão pública mais eficaz, pois cria informações que auxiliam o processo de tomada de decisões (BRUMBY e ROBINSON, 2005). Desse modo, o orçamento público estará cada vez mais adequado ao planejamento governamental.

4. Referências Bibliográficas

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10101.htm>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____Lei nº 4.320/93 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm> Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____Lei nº 8.447 de 21 de julho de 1992. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1998 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8447.htm>. Acessado em 19 de fevereiro 2013.

_____Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento MTO, versão 2013. Brasília, 2012.

BRUMBY, Jim; ROBINSON, Marc. Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature. IMF Working Paper 05/210. Washington: International Monetary Fund, 2005.

DEMO, P. Metodologia científica em ciências sociais. São Paulo. Ed. Atlas, 1995.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação de Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referências teóricas. Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, 1 (3), p. 107-127, set-dez, 1986.

Referências Biográficas

Anderson Lozi da Rocha

Bacharel (2000) e Mestre (2003) em Engenharia Mecânica, pela Universidade de Brasília (UnB); atualmente é Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, onde exerce a função de Coordenador-Geral na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, desenvolvendo atividades relativas ao PPA.

Endereço eletrônico: anderson.rocha@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-4285.

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro

Bacharelado em Engenharia Elétrica, pela Universidade de Brasília (UnB, 2000); Pós-Graduado em Projetos e Arquitetura de Redes de Comunicações, pela Universidade de Brasília (UnB, 2004); Analista de Infraestrutura do Ministério das Comunicações (2008-2009). Atualmente exerce o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, onde ocupa a função de Coordenador-Geral de Qualidade do Plano da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI.

Endereço eletrônico: claudio.navarro@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-4352.

Eugênio Andrade Vilela dos Santos

Graduado em direito (UFU), é analista de planejamento e orçamento em exercício na SPI/MP desde 2004, onde já desenvolveu atividades no campo das políticas sociais. Atualmente trabalha com as interfaces do planejamento com as finanças, a gestão, o orçamento e o controle.

Endereço eletrônico: eugenio.santos@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-4352.

Fernando Daniel Franke

Bacharel em Engenharia Elétrica (UFSM). É Analista de Planejamento desde 2010. Na SPI já trabalhou com monitoramento do PPA e atualmente desenvolve atividades relativas ao planejamento territorial.

Endereço eletrônico: fernando.franke@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-4352.

José Celso Pereira Cardoso Junior

Graduação em Ciência Econômica (USP); Mestrado em Teoria Econômica (UNICAMP) e Doutorado em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP). Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais até 2008. Foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto, coordenou o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, a série Diálogos para o Desenvolvimento e foi Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) até julho/2011. Atualmente, é Diretor na SPI-MPOG.

Endereço eletrônico: jose.cardoso@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-4080.

Leila Barbieri de Matos Frossad

Formada em Engenharia de Telecomunicações pela Universidade Federal Fluminense, possui MBA em Marketing pelo IBMEC e Mestrado em Administração com ênfase em Orçamento Público - Qualidade do Gasto. É Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com atuação na Secretaria de Orçamento Federal onde trabalha na área de Processos Orçamentários da Coordenação-Geral de Inovação, Assuntos Orçamentários e Federativos na Secretaria-Adjunta de Orçamento Federal – Gestão Corporativa.

Endereço eletrônico: leila.frossard@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-2480.

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Analista de Planejamento e Orçamento desde 2004. Coordenador-Geral de Inovações, Assuntos Orçamentários e Federativos (CGOFI) da SOF. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Cândido Mendes, Especialista em Gestão Público pela Enap. Mestrando em Administração (Profissional), com foco em Orçamento Público, na UnB.

Endereço eletrônico: marcio.l.oliveira@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-2480.

Marcos de Souza e Silva

Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, onde ocupa a função de Coordenador de Apoio à Comissão de Monitoramento e Avaliação na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).

Mestrando do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) UNB.

Endereço eletrônico: marcos.s.silva@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-4352.

Otávio Augusto Ferreira Ventura

Bacharel em Engenharia Elétrica (UFU) e graduando em Direito (UFU), é Analista de Planejamento em exercício na SPI/MP, onde desenvolve atividades relativas

aos aspectos jurídicos do planejamento governamental e ao monitoramento e avaliação dos programas de governo.

Endereço eletrônico: otavio.ventura@planejamento.gov.br, tel: (61) 2020-4352.

Rafael Martins Neto

Bacharel em Administração, havendo trabalhado na ECT e Petrobras, exerce desde 2009 o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento na SPI/MP, onde já desenvolveu atividades na área de políticas sociais e atualmente trabalha com as interfaces do Plano Plurianual com planejamento, finanças públicas, gestão e controle.

Endereço eletrônico: rafael.neto@planejamento.gov.br

Lei do PPA

LEI Nº 12.593, DE 18 DE JANEIRO DE 2012.

Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I - DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DO PLANO PLURIANUAL

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 - PPA 2012-2015, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 2º O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas.

Art. 3º O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º O PPA 2012-2015 terá como diretrizes:

- I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- II - a ampliação da participação social;
- III - a promoção da sustentabilidade ambiental;

- IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;
- VI - a garantia da soberania nacional;
- VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;
- VIII - o crescimento econômico sustentável; e
- IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

CAPÍTULO II - DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO

Art. 5º O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

- I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e
- II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Parágrafo único. Não integram o PPA 2012-2015 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

Art. 6º O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.

§ 1º O Objetivo expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas e tem como atributos:

- I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo;
- II - Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e
- III - Iniciativa: atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.

§ 2º O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

§ 3º O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários, necessários à consecução dos Objetivos, segregadas as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera

de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes.

§ 4º O Valor de Referência é um parâmetro financeiro, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar, no PPA 2012-2015, empreendimento, quando seu custo total superar aquele valor.

Art. 7º Integram o PPA 2012-2015 os seguintes anexos:

- I - Anexo I - Programas Temáticos;
- II - Anexo II - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e
- III - Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

CAPÍTULO III - DA INTEGRAÇÃO COM OS ORÇAMENTOS DA UNIÃO

Art. 8º Os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.

§ 1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.

§ 2º Nos Programas Temáticos, cada ação orçamentária estará vinculada a uma única Iniciativa, exceto as ações padronizadas.

§ 3º As vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais.

Art. 9º O Valor Global dos Programas, as Metas e os enunciados dos Objetivos não são limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias e nas leis de crédito adicional.

Art. 10. Os empreendimentos plurianuais cujo Valor Global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência são caracterizados de Grande Porte e deverão ser expressos no PPA 2012-2015 como Iniciativas.

§ 1º O Empreendimento de Grande Porte poderá ser desdobrado nas leis orçamentárias em mais de uma ação, para expressar sua regionalização ou seus segmentos.

§ 2º A obrigatoriedade de individualização no PPA 2012-2015 de Iniciativa de que trata o caput não se aplica aos Empreendimentos de Grande Porte financiados com recursos provenientes de transferências da União a Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 3º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá regulamentar critérios adicionais para individualização de Iniciativas de que trata o caput deste artigo.

Art. 11. Os orçamentos anuais, compatibilizados com o PPA 2012-2015 e com as respectivas leis de diretrizes orçamentárias, serão orientados pelas diretrizes expressas no art. 4º para o alcance dos Objetivos constantes deste Plano.

CAPÍTULO IV - DA GESTÃO DO PLANO

Seção I - Aspectos Gerais

Art. 12. A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

- I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
- II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e
- III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015.

Parágrafo único. Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2012-2015.

Art. 13. A gestão do PPA 2012-2015 observará os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas.

Art. 14. O Poder Executivo manterá sistema de informações para apoio à gestão do Plano, que será atualizado permanentemente e abrangerá a execução financeira dos Programas e Iniciativas, o alcance das metas e o acompanhamento dos indicadores.

Parágrafo único. O Poder Executivo disponibilizará de forma estruturada e organizada na Internet informação sobre a implementação e o acompanhamento do PPA 2012-2015, e, de forma consolidada, anualmente.

Art. 15. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional relatório anual de avaliação do Plano, que conterá:

- I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;
- II - situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas;
- III - execução financeira das Iniciativas.

Seção II - Do Monitoramento e Avaliação

Art. 16. O monitoramento do PPA 2012-2015 é atividade estruturada a partir da implementação de cada Programa, e orientada para o alcance das metas prioritárias da administração pública federal.

Art. 17. A avaliação consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.

Art. 18. O Poder Executivo promoverá a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação federativa com vistas à produção, ao intercâmbio e à disseminação de informações para subsidiar a gestão das políticas públicas.

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias.

Art. 20. Para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2012 a 2015, está incluído no Valor Global dos Programas.

Parágrafo único. A lei orçamentária anual e seus anexos detalharão os investimentos de que trata o caput, para o ano de sua vigência.

Art. 21. Considera-se revisão do PPA-2012-2015 a inclusão, a exclusão ou a alteração de Programas.

§ 1º A revisão de que trata o caput, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei.

§ 2º Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual que incluam Programa Temático ou Objetivo deverão conter os respectivos atributos.

§ 3º Considera-se alteração de Programa a inclusão, a exclusão ou a alteração de Objetivos, Iniciativas e Metas.

§ 4º O Poder Executivo, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional, deverá:

- I - alterar o Valor Global do Programa;
- II - incluir, excluir ou alterar Iniciativas;
- III - adequar as vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas; e
- IV - incluir, excluir ou alterar Metas.

§ 5º O Poder Executivo fica autorizado a incluir, excluir ou alterar as informações gerenciais e os seguintes atributos:

- I - Indicador;
- II - Valor de Referência;
- III - Meta de caráter qualitativo, cuja implementação não impacte a execução da despesa orçamentária;
- IV - Órgão Responsável; e
- V - Iniciativa sem financiamento orçamentário.

§ 6º As modificações efetuadas nos termos dos §§ 4º e 5º deverão ser informadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de janeiro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF
Miriam Belchior

Decreto de Gestão do PPA

DECRETO Nº 7.866, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2012

Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015 - PPA 2012-2015, definindo princípios, competências e procedimentos para a sua gestão, que compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA.

Art. 2º Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo, coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015, e disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão.

Art. 3º A gestão do PPA 2012-2015, além do disposto no art. 13 da Lei nº 12.593, de 2012, observará os seguintes princípios:

- I - responsabilização compartilhada para realização dos Objetivos e alcance das Metas de cada Programa Temático;
- II - aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes, com foco na busca de informações complementares;
- III - consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas;
- IV - articulação e cooperação interinstitucional para fins de produção e organização das informações relativas à gestão;
- V - geração de informações para subsidiar a tomada de decisões;
- VI - fortalecimento do diálogo com os entes federados;
- VII - participação social na gestão do PPA; e
- VIII - aprimoramento do controle público sobre o Estado.

Art. 4º A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos.

Parágrafo único. A gestão do PPA 2012-2015 tem a finalidade de garantir o acesso da população aos bens e serviços públicos, e aperfeiçoar os mecanismos de implementação e integração das políticas públicas, seus critérios de regionalização e mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do Plano, com vistas à redução das desigualdades, à democratização de oportunidades e ao desenvolvimento nacional, observado o disposto no art. 12 da Lei nº 12.593, de 2012.

Art. 5º O monitoramento do PPA 2012-2015 é atividade estruturada a partir da implementação de cada Programa, e orientada para o alcance das metas prioritárias da administração pública federal.

Parágrafo único. O monitoramento do PPA 2012-2015 possibilita a produção, a organização e a interpretação de informações, ampliando os conhecimentos sobre a implementação das políticas públicas.

Art. 6º O monitoramento incidirá sobre os Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas Temáticos.

§ 1º O Órgão Responsável pelo Objetivo prestará informações sobre as Metas e as Iniciativas associadas ao Objetivo, inclusive nos casos em que tais atributos sejam executados por mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo.

§ 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo atuarão em conjunto, visando ao compartilhamento de informações pertinentes ao preenchimento dos campos relativos aos Objetivos e Metas de consecução coletiva no sistema de informações.

Art. 7º A avaliação do PPA 2012-2015 consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, e fornece subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional, nos termos do art. 15 da Lei nº 12.593, de 2012, até o dia 31 de maio do ano subsequente ao avaliado, e adotará as providências necessárias para a sua ampla divulgação junto à sociedade.

§ 2º Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado comporão o relatório anual de avaliação com a discriminação da sua execução financeira.

Art. 8º Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

- I - manter sistema de informações para apoiar a gestão do PPA 2012-2015;
- II - definir diretrizes, normas, prazos e orientações técnicas para a operacionalização do monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015;
- III - definir as atribuições dos responsáveis pelo fornecimento de informações;
- IV - promover o compartilhamento, a disseminação e o uso de dados geoespaciais, no âmbito do Poder Executivo federal, a partir da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE; e
- V - cadastrar os gestores responsáveis pela prestação de informações sobre os Objetivos de Programas Temáticos no sistema de informações.

Parágrafo único. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá definir critérios, parâmetros e metodologias adicionais para o monitoramento e a avaliação do PPA 2012-2015.

Art. 9º Compete ao Órgão Responsável por Objetivo de Programa Temático do PPA 2012-2015:

- I - indicar as unidades responsáveis pela produção das informações sobre os Objetivos e respectivos atributos constantes do PPA 2012-2015; e
- II - informar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão os dados pessoais dos gestores responsáveis pela prestação de informações sobre os Objetivos de Programas Temáticos no sistema de informações.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 coexiste com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo no processo de formulação, implementação e produção de informações sobre as políticas públicas.

Art. 10. A revisão do PPA 2012-2015 consiste na atualização de Programas com vistas a proporcionar sua aderência à especificidade e à gestão das políticas públicas, à efetivação de direitos, e subsidiar o processo de elaboração das diretrizes governamentais e das prioridades orçamentárias anuais.

Art. 11. A revisão do PPA, nos termos do art. 21 da Lei nº 12.593, de 2012, será realizada:

- I - pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qualquer tempo, para a atualização das informações relativas:
 - a) aos Indicadores dos Programas;
 - b) aos Valores de Referência para a individualização de Empreendimentos como Iniciativas;
 - c) aos Órgãos Responsáveis por Objetivos;

- d) às Iniciativas sem financiamento orçamentário;
- e) às Metas de caráter qualitativo, cuja implementação não impacte a execução da despesa orçamentária;
- f) às Metas de caráter quantitativo sem financiamento orçamentário; e
- g) à data de início, à data de término e ao custo total dos Empreendimentos Individualizados como Iniciativas;

II - pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao menos uma vez por ano, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de abertura de créditos adicionais, mediante:

- a) alteração do Valor Global dos Programas;
- b) inclusão, exclusão ou alteração de Iniciativas;
- c) adequação da vinculação entre Iniciativas e ações orçamentárias; e
- d) inclusão, exclusão ou alteração de Metas;

III - apenas por meio de projeto de lei de revisão, para:

- a) criar ou excluir Programa ou alterar a sua redação;
- b) criar ou excluir Objetivo ou alterar a sua redação; e
- c) criar ou excluir Metas e Iniciativas, ressalvadas as hipóteses previstas nos incisos I e II do caput.

§ 1º As atualizações de que tratam os incisos I e II do caput serão disponibilizadas na Internet e informadas, anualmente, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

§ 2º O projeto de lei de revisão que inclua ou modifique Programa Temático ou Objetivo deverá conter os respectivos atributos e observar a não superposição com a programação já existente no PPA 2012-2015.

§ 3º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definirá critérios e procedimentos adicionais para a revisão do PPA 2012-2015.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 19 de dezembro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

DILMA ROUSSEFF

Miriam Belchior

Portaria do PPA

PORTARIA Nº 16, DE 31 DE JANEIRO DE 2013

A MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, e no Decreto nº 7.866, de 20 de dezembro de 2012, resolve:

Art. 1º O monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano Plurianual - PPA 2012-2015 serão realizados em observância aos princípios e diretrizes contidos na Lei nº 12.593, 18 de janeiro de 2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.866, de 20 de dezembro de 2012.

Art. 2º O monitoramento do PPA 2012-2015 incidirá sobre:

- I - os Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas Temáticos;
- II - a dimensão estratégica do Plano; e
- III - as prioridades da administração pública federal e as especificidades das políticas públicas setoriais.

§ 1º O monitoramento será orientado para produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados ao cidadão.

§ 2º O monitoramento produzirá e correlacionará informações que possibilitem interpretações da realidade brasileira e da capacidade institucional do Estado para implementar com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas.

Art. 3º A produção de informações sobre os Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas Temáticos será realizada por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP.

§ 1º As informações sobre as Iniciativas serão tratadas no campo reservado à análise situacional do Objetivo.

§ 2º Os Empreendimentos Individualizados como Iniciativa e as Iniciativas que possuem financiamento extraorçamentário serão tratados em campo de preenchimento específico.

Art. 4º O Órgão Responsável por Objetivo de Programa Temático prestará informações no SIOP sobre:

- I - análise situacional do Objetivo;
- II - análise situacional das Metas vinculadas ao Objetivo;
- III - análise situacional dos Empreendimentos Individualizados como Iniciativa vinculados ao Objetivo; e
- IV - financiamento extraorçamentário das Iniciativas.

Art. 5º Para subsidiar a elaboração de relatórios de monitoramento e procedimentos de tomada e prestação de contas, será realizado um levantamento semestral de informações no SIOP nos seguintes prazos:

- I - para o primeiro semestre de cada ano, até o dia 15 de agosto; e
- II - para o segundo semestre de cada ano, até o dia 15 de fevereiro do ano subsequente.

§ 1º As informações sobre os Objetivos e Metas de consecução coletiva serão enviadas ao Órgão Responsável pelo Objetivo do Programa Temático no prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis anteriores ao encerramento dos prazos estabelecidos nos incisos I e II deste artigo, observado o disposto no § 2º do art. 6º do Decreto nº 7.866, de 2012.

§ 2º A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI poderá estabelecer prazos extraordinários para o levantamento de informações necessárias à elaboração de relatórios específicos.

Art. 6º Compete à SPI:

- I - coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015 em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo;
- II - disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para o monitoramento e a avaliação do PPA 2012-2015;
- III - coletar e inserir informações sobre os Indicadores dos Programas Temáticos no SIOP, observadas as especificidades e periodicidades próprias de cada indicador;
- IV - orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo sobre o cadastramento dos gestores responsáveis pela prestação das informações sobre os Objetivos e respectivos atributos dos Programas Temáticos no SIOP; e
- V - fomentar a participação social no processo de monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015.

Art. 7º Compete ao Órgão Responsável por Objetivo de Programa Temático indicar à SPI os responsáveis pela prestação das informações relativas a esta Portaria no prazo de 30 (trinta) dias contados da data de sua publicação.

Art. 8º O cadastramento e administração no SIOP dos usuários responsáveis de que trata o Art. 7º será realizado de acordo com a portaria SOF/MP nº 130, de 16 de novembro de 2012.

Art. 9º A revisão do PPA 2012-2015 nas hipóteses dos incisos I e II do art. 11 do Decreto nº 7.866, de 2012 será realizada ao menos uma vez por ano, no prazo de 90 (noventa) dias contados da data de publicação da Lei Orçamentária Anual, e consolidará, inclusive, as alterações promovidas por leis de crédito adicional.

Art. 10. A SPI poderá definir critérios e procedimentos adicionais para o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA 2012-2015.

Art. 11. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

MIRIAM BELCHIOR

Ministério do
Planejamento

