

Plano
Mais Brasil
Mais Desenvolvimento
Mais Igualdade
Mais Participação

PPA

2012  2015

**Estratégia e
Perspectivas para o
Monitoramento do
PPA 2012-2015
A Visão da SPI-MPOG**

Brasília-DF - Outubro/2012

Estratégia e Perspectivas para o Monitoramento do PPA 2012-2015: a visão da SPI-MPOG

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende, como se sabe, de requisitos e condições políticas, econômicas e sociais de grande monta. 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 contínuo 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 todo 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.

Com novos conceitos e categorias explícitas de planejamento (Objetivos, Metas e Iniciativas) o ciclo de planejamento, orçamentação e gestão do PPA também será reformulado tendo como pressuposto a produção de informações úteis para subsidiar a ação governamental, orientando-a para a execução das políticas e a redução das desigualdades. O monitoramento do PPA tem destaque nesse processo na medida em que cria um fluxo de informações relevantes para a tomada de decisões cruciais aos âmbitos decisórios de governo.

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 e Avaliação do Ministério do Planejamento para o PPA ora em curso.

Nesse contexto, a Lei 12.593/12 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.

No que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, há orientação para que esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. Daí se extraem alguns elementos centrais ao monitoramento do Plano: (1) flexibilidade para dialogar com a estratégia de implementação de cada programa temático; (2) ênfase nas metas prioritárias; (3) responsabilidade compartilhada da Administração Pública Federal; (4) articulação federativa e (5) participação social.

Os objetivos estratégicos acima explicitados conferem sentido diferenciado ao entendimento comum que em geral se tem acerca da atividade de monitoramento. Em outras palavras, parte-se da premissa segundo a qual monitoramento não é fim em si mesmo, nem tampouco se confunde com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental dessas ações, ou ainda, com a prestação de contas *ex post* das realizações governamentais, ainda que tais atividades possam derivar da função-monitoramento tal como aqui desenhada.

Ao contrário, 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, que visa - por suposto - a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas 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 dimensional.

Sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agrega valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades. 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.

Este pequeno artigo apresenta uma síntese das categorias que organizam o Plano Plurianual 2012-2015 e que compõem a base da estratégia mais geral de monitoramento das políticas públicas brasileiras, notadamente as de âmbito federal.

1. AS CATEGORIAS DO PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil, possui estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores, vale dizer: uma arquitetura concebida após intensas discussões no âmbito do Ministério do Planejamento sobre a natureza da função planejamento e do próprio PPA (NAVARRO, SANTOS e FRANKE, 2012). Essas alterações decorrem, dentre outros, dos limites da estrutura anterior que induziam à sobreposição entre Plano

e Orçamento, dois instrumentos de planejamento que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais de conteúdo e formato.

O Plano foi estruturado a partir da dimensão estratégica que deu origem a Programas nos quais estão contidos os desafios e os compromissos de governo (BRASIL, 2011a). Os Programas são classificados em dois tipos: Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Os Programas Temáticos, objeto de monitoramento direto do Plano, foram concebidos a partir de recortes aderentes às políticas públicas. As unidades 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 valoriza a dimensão da implementação, permite visão mais agregada e real das políticas e qualifica a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade.

Outra inovação no PPA é a inexistência do detalhamento das ações orçamentárias, que agora constam apenas nas leis que especificam o orçamento. A alteração visa a garantir uma dinâmica de complementaridade entre Plano e Orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais e de conteúdo entre ambos os instrumentos.

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 orçamentários, os Programas Temáticos organizam-se por categorias mais robustas de planejamento, quais sejam: os Objetivos, as Metas e as Iniciativas.

Os Objetivos constituem-se na 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 do governo e tenta, 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, orientar a ação governamental.¹

A cada Objetivo estão associadas Metas, que podem ser quantitativas ou mesmo qualitativas. As Metas representam os principais compromissos de Governo firmados no Plano, indicam caminhos para a realização dos Objetivos e, por conseguinte, orientam a ação do Estado. Aquelas com teor qualitativo são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas que não só os orçamentários, como a aprovação (ou discussão) de marcos legais ou institucionais para as políticas, dentre outros.

Já as Iniciativas são categorias que representam o que deve ser feito para a consecução dos Objetivos e das Metas destacadas no Plano. Elas indicam os meios e os arranjos necessários que viabilizam as entregas de bens e serviços à sociedade.

Para evidenciar o aprimoramento e a valorização da função planejamento que a nova estrutura do PPA vem a proporcionar, 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, a guisa de exemplificação, a política de saneamento básico (NAVARRO, SANTOS e FRANKE, 2012).

¹ Sugere-se a leitura do artigo “A estrutura do PPA 2012-2015” (Navarro, Santos e Franke, 2012), que compõe a Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO), Volume 2, nº1, 2012. O artigo revela outras características presentes na elaboração do PPA 2012-2015 e que são fundamentais para seu entendimento.

Quadro 1: Comparação PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
Programas Associados	
Saneamento Rural, Serviços Urbanos de Água e Esgoto, Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Saneamento Básico
Categorias de Planejamento (Capazes de serem efetivamente monitoradas)	
Ausente ²	Objetivos, Iniciativas e Metas
Categoria de Orçamento	
Ação do orçamento	Valor global do Programa
Informação de Planejamento	
Ausente	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	
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. Estrutura de programa restringe-se a 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)

No que se refere à sua formalização, o PPA 2012-2015 foi instituído por meio da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, a qual é composta por texto principal e mais três anexos. O texto da lei estabelece as diretrizes do Plano, detalha a sua organização,

² Apesar da categoria “Objetivo do Programa” 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.

estrutura e relação com o orçamento, e traz parâmetros para a sua gestão, enquanto os anexos contemplam a parte programática.³

2. A ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO DO PPA 2012-2015

A partir da análise comparativa do Quadro 1, percebe-se que o PPA 2012-2015 apresenta versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas à lógica orçamentária. A integração entre as políticas, em especial o tratamento das transversalidades e das multissetorialidades, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos físicos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas cria condições para abordagens mais adequadas da relação entre as políticas e, portanto, criam melhores condições para o monitoramento.

A estratégia de monitoramento do PPA tem destaque nesse processo na medida em que cria um fluxo de informações de acompanhamento da política, baseado nas categorias estruturantes do Plano (Objetivos, Metas e Iniciativas), que permitem subsidiar as decisões de Governo, mas também compreender o atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas.

Parte da estratégia do PPA resume-se ao monitoramento dos Programas Temáticos, ancorado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que capta informações acerca dos Indicadores, dos Objetivos, das Metas e das Iniciativas associadas a cada programa.⁴ De forma geral, as informações captadas no monitoramento dizem respeito à situação dessas categorias que, no agregado, fornecem um panorama da política: 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 do cumprimento das metas, os desafios, as oportunidades e outras informações que o próprio gestor da política achar relevante destacar.⁵

Como as categorias do Plano são mais agregadas que as categorias do Orçamento (ação), as possibilidades de qualificar a análise da política aumentam de forma exponencial, quando comparadas às sugeridas pela interpretação (ou acompanhamento) físico-financeiro das ações orçamentárias.

Dito de outra forma, as informações que constam no monitoramento das ações correspondem à parte financeira da análise da política 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

³ O Anexo I lista todos os 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.

⁴ 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.

⁵ Conforme explica o Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático. O documento complementa as informações acerca da organização do monitoramento temático não tratadas aqui, já que muitos pontos não são escopo desse texto, como a responsabilidade pelo preenchimento das informações, as funcionalidades do sistema, as possibilidades de relatórios, etc.

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.

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, podem-se criar no sistema outras agendas de monitoramento, compostas por categorias de mais de um Programa Temático. A título de exemplo, o sistema permite criar um monitoramento específico para, por exemplo, a Agenda Água, formada por Objetivos e Metas dos Programas de Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, de Ciência, Tecnologia e Inovação, Saneamento Básico, Agricultura Irrigada e Biodiversidade.

A permissão de criação de outras agendas, complementares aos próprios programas do PPA, amplia as possibilidades de monitoramento e, por consequência, de entendimento e de interpretações das políticas, uma vez que diferentes olhares suscitam compreensões diversas. 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, 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,⁶ por isso, precisa ser aderente às especificidades inerentes ao ambiente da administração pública. Nesses termos, o fluxo de informações sugerido pelo sistema de monitoramento formal não pode limitar a possibilidade de outras formas ou estratégias de comunicação necessárias ao acompanhamento da política. Ou seja, nada impede que os órgãos que efetivamente executam políticas públicas estabeleçam arranjos e pactuem outras dinâmicas de relação, complementares àquelas relacionadas aos Programas Temáticos, ou aos sistemas formais, que subsidiam a prestação de contas e outros relatórios de gestão.

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 benefícios reais de um monitoramento baseado na lógica da implementação, orientado para “o fazer”. Exemplo disso é o monitoramento das ações de Governo relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que através de instâncias formais e informais de acompanhamento,⁷ produzem informações qualificadas capazes de conectar as decisões políticas às implementações técnicas, resultando daí, entregas efetivas à sociedade.

⁶ Vide Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático, página 9.

⁷ 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.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As inovações promovidas pelo PPA 2012-2015, tanto as relacionadas à estrutura quanto à forma de elaboração e pactuação,⁸ trouxeram novas possibilidades de entendimento da função planejamento, bem como do monitoramento das políticas públicas. O processo de monitoramento enseja uma nova cultura que se distancia da cobrança, da prestação de contas e do controle de processos burocráticos e se aproxima de uma 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 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 tempestivamente, os tomadores de decisão.

Algumas intervenções do Governo Federal, como o PAC, 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, convém alimentar debates e discussões sobre o assunto para que, em momento oportuno, tenhamos condições de construir um Brasil melhor para os brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

NAVARRO, CLÁUDIO; SANTOS, EUGÊNIO, FRANKE, FERNANDO. **A Estrutura do PPA 2012-2015**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Volume 2 – Número 1, 2012.

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.

⁸ Referente ao Processo de Elaboração do PPA 2012-2015 constante na Mensagem Presidencial do Projeto de Lei que encaminhou o Plano.