

## **EIXO 4 – PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

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

**Professor: Pedro Antônio Bertone Ataíde**

23 a 27 de março de 2012



Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual  
Lições e Perspectivas

# Avaliação do Plano Plurianual

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

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

# Dilemas na Concepção da Avaliação do PPA

Formalidade

Utilidade

Amarras Normativas  
Cultura legalista

Sobrecarga  
burocrática

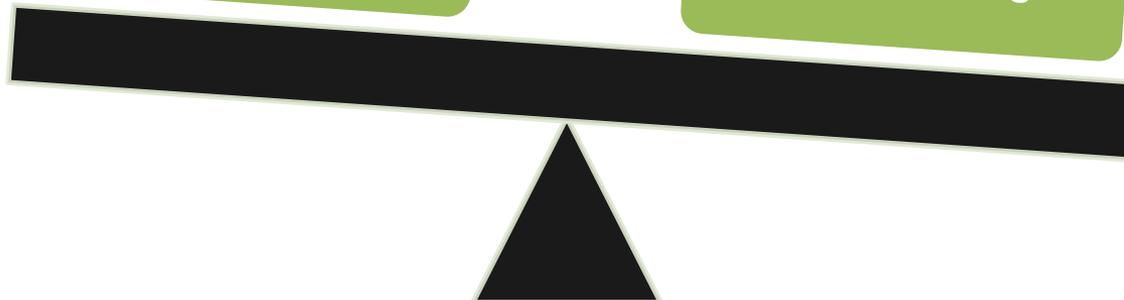
Foco nos métodos e  
processos

Subsídios à melhoria  
da gestão pública

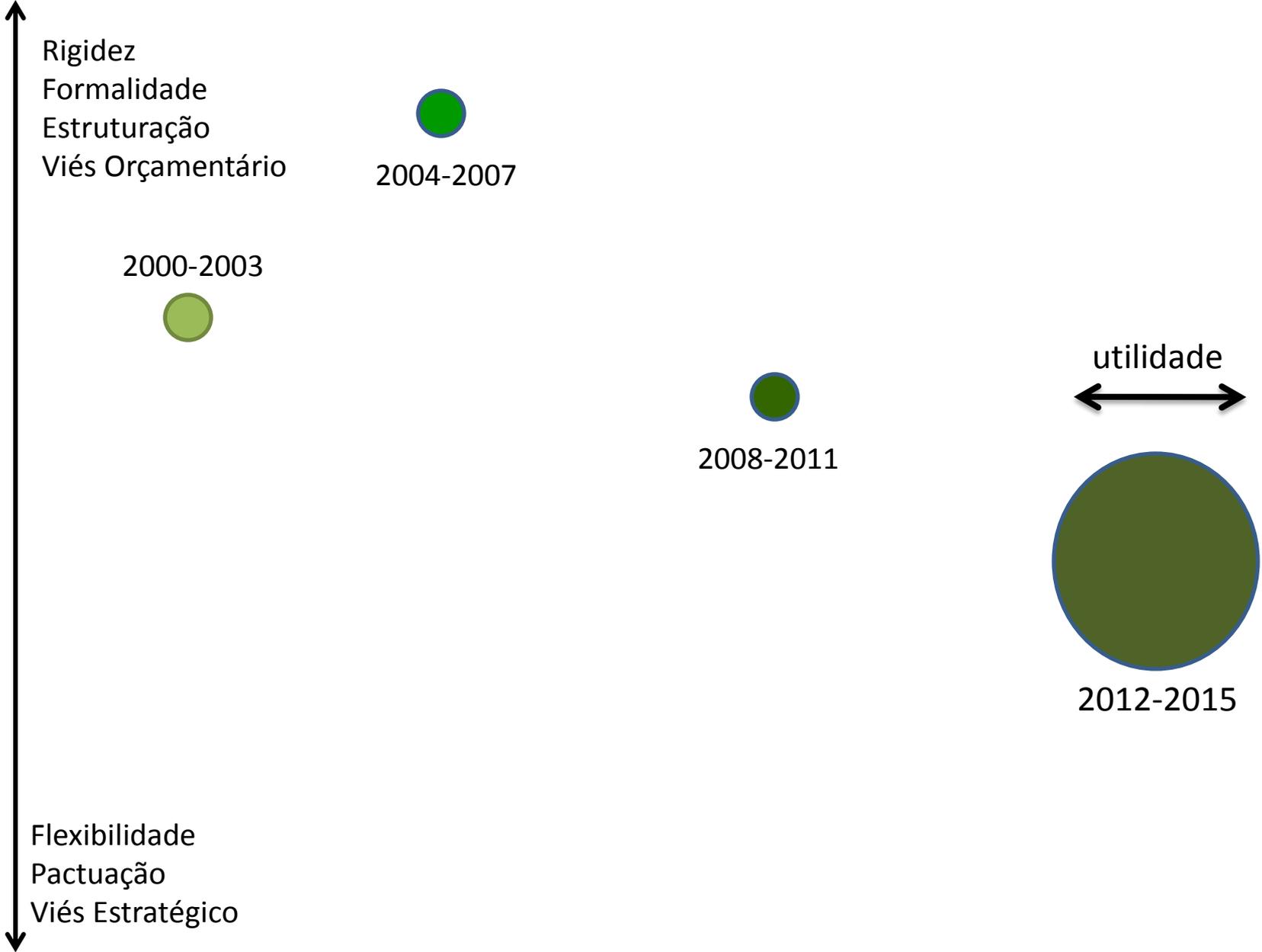
Flexibilidade

Envolvimento dos  
atores relevantes

Foco nas entregas



# Histórico das Avaliações dos PPAs do Governo Federal



# Modelo do PPA 12-15

Resgate da função planejamento

Reorganização gradual do orçamento sob a lógica da execução

Supera limite do recorte orçamentário – Processos distintos e complementares

Plano formaliza Objetivos e Iniciativas

Orçamento organiza ações

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

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

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

Orientado para fazer

significa a gestão enquanto condições para fazer

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

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

## Construção do Modelo de Gestão do PPA 2012 -2015

### Diagnóstico

(modelo anterior)

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

### Objetivos

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

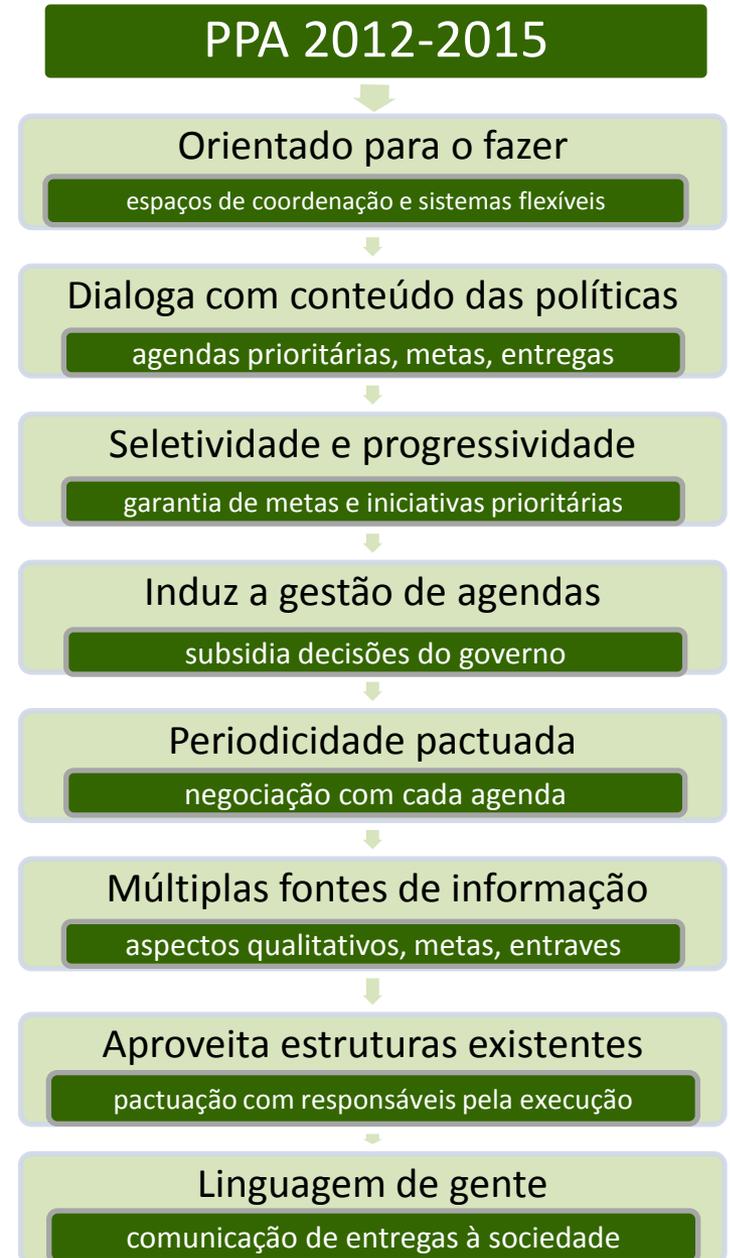
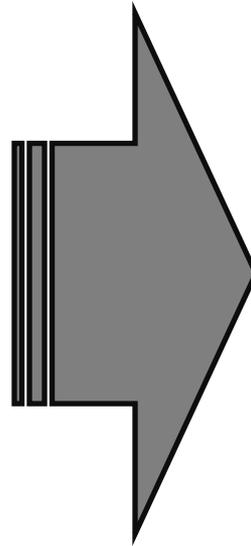
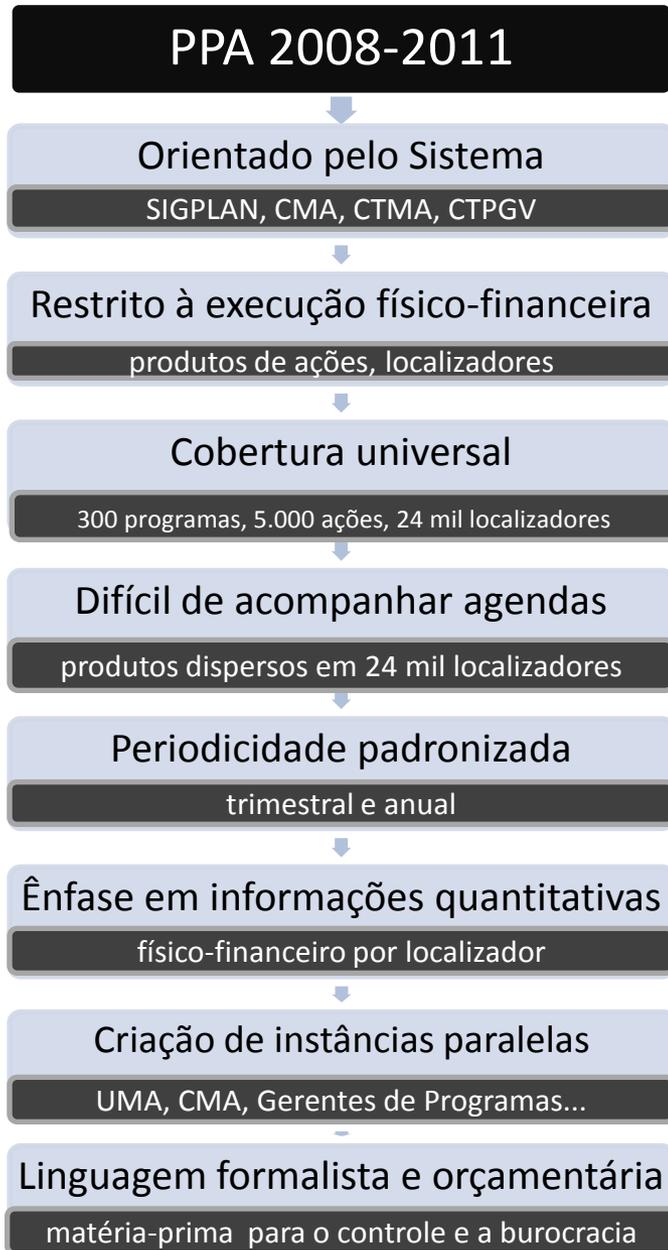
### Ameaças

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

### Estratégia

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

## O que muda?



## Informações

## Hoje

## 2012-2015

para a  
implementação

PPA

?

Efetivo

- PAC
- Câmaras Setoriais
- Metas Presidenciais
- Agenda Social

PPA + Efetivo

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

para a  
sociedade

PPA

?

Efetivo

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

PPA + Efetivo

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

para o  
controle

PPA

- SIGPLAN
- Relatório Anual de Monitoramento
- Avaliação de Programas

Efetivo

?

PPA + Efetivo

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

Pedro Bertone

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

*pedro.bertone@planejamento.gov.br*



Ministério  
do Planejamento



# PPA 2000-2003

## A tentativa de implementação do orçamento-programa

### Inovações do PPA

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

### Avaliação na Lei do PPA:

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

- o caso, medidas de comportamento das variáveis macroeconômicas
- demonstrativo da execução física e financeira do exercício
- demonstrativo por programa do índice alcançado, da possibilidade de alcance dos índices

ao final do período, do cumprimento das metas físicas, da previsão de custo por ação, relacionando, se for o caso, medidas corretivas necessárias.

### Processo de Avaliação Mista:

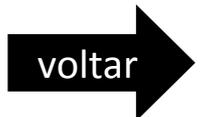
**SPI:** elabora e envia roteiro com questionário de avaliação

**Gerente de Programa:** preenche o questionário

**SPI:** elabora os textos

**Gerente de Programa:** valida

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



# PPA 2004-2007

- **Inovações do PPA**

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

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

# Sistema de Monitoramento e Avaliação

## Organização

### Órgãos Setoriais

Comitê de  
Coordenação dos  
Programas

Gerente de  
Programa

Suporte ao Comitê de  
Coordenação dos  
Programas

Unidade de  
Monitora-  
mento e  
Avaliação  
(UMA)

Apoio aos Gerentes de  
Programa e  
Coordenadores de  
Ação

### Ministério do Planejamento

Comissão de  
Monitoramento e  
Avaliação (CMA)

Câmara Técnica de  
Monitoramento e  
Avaliação (CTMA)

Assessoramento

Consultores Internos aos  
processos de  
Monitoramento e  
Avaliação

# Avaliação da Dimensão Estratégica (por fora do sistema formal)

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

# Diferença de Perspectiva

formal

organizar o questionário e o processo de avaliação

habilidade do servidor em organizar processos

produto é a soma das leituras setoriais

foco no processo e no método

avaliação pré-formatada e institucionalizada

útil

fazer a avaliação

habilidade em tratar e analisar dados – produzir informação

produto uma leitura resultante da ação governamental

foco nas informações com vistas a subsidiar a ação governamental

avaliação flexível, moldada às circunstâncias

voltar

# PPA 2008-2011

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