

Artigo

# A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015<sup>1</sup>



## THE MONITORING STRATEGIE OF PPA 2012-2015

---

**José Celso Cardoso Júnior** <zcelsojr@gmail.com>

Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA. Brasília, Brasil.

**Anderson Lozi da Rocha**

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

**Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro**

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

**Eugenio Andrade Vilela dos Santos** <eugenioavs@yahoo.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

**Recebido** 02-dez-13 **Aceito** 15-dez-13

### Resumo

O artigo explora a estratégia de monitoramento do Plano Plurianual Federal ( PPA) 2012-2015 a partir da perspectiva dos novos princípios e padrões estabelecidos por seus textos jurídicos e manuais.

Apesar do foco no monitoramento, as análises também estão associados com mudanças conceituais relacionadas com o planejamento governamental no Brasil, apoiando a idéia de que a atividade de monitoramento e seus potenciais não deve ser limitado por conceitos como resultados exigente , prestação de contas formal ou atividades de controle , mesmo processuais , embora esses fatores

1 Artigo originalmente publicado no XVIII Congresso do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

devem ser considerados. De fato, o monitoramento das políticas públicas encontra um lugar adequado dentro da própria atividade de planejamento, quando ele é considerado como um aprendizado fundamentalmente pessoal e institucional em vários níveis a partir de ações reais de implementação de políticas públicas, com foco no fornecimento de bens e serviços para a sociedade, e proporcionando oportuna informações para o complexo processo de tomada de decisão.

Sendo monitoramento de uma atividade que se refere principalmente à implementação de políticas públicas, a sua prática deve levar uma natureza contínua, cumulativa e coletiva, a fim de agregar valor à própria compreensão das políticas, considerando suas complexidades.

Com base nestas observações, o artigo fornece uma visão geral do PPA 2012-2015, refletindo a nova estrutura organizacional e ideológico da estratégia de monitoramento do plano, bem como as experiências recentes do governo federal em relação a promoção do bem-estar.

### **Palavras chave**

Monitoramento, planejamento governamental, plano plurianual, gestão pública, políticas pública, controle público

### **Abstract**

*The article explores the monitoring strategy of the Brazilian Federal Pluriannual Plan (PPA) 2012-2015 from the perspective of the new principles and standards established by its legal texts and manuals.*

*Despite of the focus on monitoring, the analyzes are also associated with conceptual changes related to governmental planning in Brazil, supporting the idea that monitoring activity and its potentials should not be limited by concepts as results demanding, formal accountability or even procedural control activities, although these factors should be considered. Indeed, public policies monitoring finds a proper place within the planning activity itself, when it is considered as a fundamentally personal and institutional learning on multiple levels based on real actions of public policy implementation, focused on supplying goods and services to society, and providing timely information for the complex decision making process.*

*Being monitoring an activity that relates primarily to public policies implementation, its practice needs to carry a continuous, cumulative and collective nature, in order to add value to the very understanding of policies, considering its complexities.*

*Based on these notes, the article provides an overview of the PPA 2012-2015, reflecting the new organizational and ideological structure of the plan's monitoring strategy as well as the recent experiences of the federal government regarding social welfare promoting*

### **Key Words**

*monitoring, governmental planning, plurianual plan, public management, public policies, public control*

## Introdução

Este artigo aborda a estratégia de monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 a partir de novos comandos para a gestão presentes nos diplomas legais e nos manuais que instrumentalizam a implementação do PPA.

Apesar do foco no monitoramento, as análises estão associadas às mudanças conceituais no modelo de gestão e à revalorização do planejamento das políticas públicas no Brasil, defendendo a visão de 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 de tomada de decisões pelas instâncias superiores. 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;
- 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 complexidades<sup>2</sup>.

2 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.

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.

## O PPA 2012-2015<sup>3</sup>

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 e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). 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 al*, 2012). Essas alterações decorrem, dentre outros, dos limites da estrutura anterior que induziram a sobreposição entre plano e orçamento<sup>4</sup>, 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 orçamento<sup>5</sup>. Exemplo dessa redução exacerbada foi o próprio desenho do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)<sup>6</sup>, 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 governo<sup>7</sup>.

3 Este item está fortemente referenciado em Franke, Navarro & Santos (2012). Para uma abordagem crítica em relação à concepção e à prática anterior expressa nos Planos Plurianuais, ver Santos (2011).

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

5 Este tema também está tratado em Melo, Neto & Silva (2012) e Melo (2012).

6 Reconhece-se a importância do conceito do SIGPLAN, principalmente quando se consideram o contexto e o momento de sua implementação. As críticas estão direcionadas à apropriação indevida do sistema e à racionalidade que orientou sua arquitetura.

7 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 considerável 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”. Além disso, diversos indicadores contabilizavam resultados de políticas de outros entes, situação em que, por vezes, confundia mais do que explicava sobre o resultado do governo federal para um conjunto de gastos.

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 três 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.

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 Estado<sup>8</sup>.

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 a partir de exercícios de problematização para outra, que considerava e combinava a institucionalidade que organiza cada área de política.

8 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.

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, para além dos orçamentários<sup>9</sup>, 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.

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 programa<sup>10</sup>, auxiliam no entendimento do *momento situacional* da política<sup>11</sup>. Quanto aos indicadores, é fundamental ressaltar a relação entre o resultado das políticas públicas e a complexidade inerente ao ambiente no qual essas políticas são implementadas, particularmente quanto à distribuição de competência entre os entes federados.

A mudança no conceito do indicador – de item decisivo para a medição do resultado de um programa para categoria que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um programa – tem a ver com a relação sinuosa entre o resultado das políticas e a competência dos entes federados, situação que CARNEIRO e MENICUCCI (2011) classificaram como um dos efeitos não pretendidos da nova administração pública tendo em vista os casos onde os *indicadores de resultado* levam ao obscurecimento em vez de clareamento de responsabilidades.

Como o Plano Plurianual em análise é federal, não parece razoável um documento que traz como medida relevante de sucesso ou fracasso dos Programas indicadores que consolidavam resultados de vários entes. A situação da segurança pública talvez seja a mais emblemática dessa relação desmedida induzida pelos *indicadores de resultado*.

Qual a razoabilidade do principal *indicador de resultado* sobre a atuação do governo federal ser a taxa de homicídios, se a grande parte dos gastos nacionais e da competência relativa à segurança pública guarda relação com políticas estaduais? Por isso, na organização atual o indicador persiste, porém com outra função: a de auxiliar na interpretação sobre a evolução das políticas.

9 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.

10 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.

11 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.

Infelizmente, a situação da segurança pública se repetia para todas as políticas onde há atuação complementar da União e para todas aquelas em que a competência é concorrente, ou seja, para praticamente todos os casos. Esse cenário ainda era agravado pela ação do controle, que se inclina a cobrar a racionalidade ideal dos métodos e manuais, radicalizando a disfunção dos indicadores.

O caso do *indicador de resultado* vinculado à estrutura do *orçamento-programa* baseado em *problemas* é interessante para refletir sobre algumas características daquela organização. Ele ilustra como a estrutura do PPA era espremida de um lado pela racionalidade orçamentária e, de outro, pela racionalidade gerencialista expressa na busca formal pelo resultado a partir de um indicador com essas características.

É emblemático o fato de que após três Planos Plurianuais a estrutura não conseguiu encontrar espaço formal para, por exemplo, declarar a expectativa quanto à quantidade de alfabetizados que o governo federal esperava atender no período de quatro anos. Enquanto a medida do Programa de Educação de Jovens e Adultos era a taxa de analfabetismo, que contabiliza o resultado de todos aqueles que implementam políticas de combate ao analfabetismo (inclusive as organizações da sociedade civil), de outro o produto da ação do orçamento era bolsa concedida para professor, um insumo para a alfabetização.

Os Objetivos talvez sejam a principal inovação do plano visto que expressam as escolhas políticas do governo. Por meio deles o PPA declara as principais diretrizes de ação do governo e busca, sempre que 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 governamental<sup>12</sup>.

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. Pode-se de dizer que a meta substitui tanto os produtos das ações orçamentárias quanto os indicadores dos Programas, na medida em que elas tornam-se referências concretas para a gestão do plano. Por isso, o indicador passa a ser tratado como referência para a situação das políticas públicas e a categoria meta assume a função de criar uma medida para a atuação do governo federal.

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

12 Sugere-se a leitura do artigo “A estrutura do PPA 2012-2015” (Franke, *et al*, 2012). O texto revela outras características presentes na elaboração do PPA 2012-2015 e que são fundamentais para compreender o movimento.



com ações do orçamento e com outras fontes de financiamento, uma estimativa do custo global de implementação<sup>13</sup>.

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

Para evidenciar o aprimoramento e a valorização das declarações de planejamento que a nova estrutura do plano explicita, o Quadro 1, em anexo, 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.

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 12.593/2012, que é composta pelo 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 programática.

13 Para melhor compreensão da estrutura, vide Anexo I da Lei nº 12.593 /2012.



## O modelo de gestão do PPA 2012-2015<sup>14</sup>

A gestão do PPA 2012-2015, do qual o monitoramento é parte integrante, também apresenta inovações conceituais importantes. Os seus comandos legais estão na Lei nº 12.593/2012, no Decreto nº 7.866/2012, e na Portaria MP nº 16/2013. Uma análise dos dispositivos específicos sobre gestão associa a palavra a um conjunto diferente de significados, predicados que não costumam fazer parte do léxico associado à gestão. Os dispositivos a seguir exemplificam as inovações:

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; e (...)

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 ao cidadão.

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, revela uma posição política. Essa ênfase é consideravelmente distinta do significado associado ao conceito dominante, tal como eficiência, padronização, controle, etc<sup>15</sup>.

Esses dispositivos conferem outra orientação para a gestão de forma a ressaltar as dimensões da efetividade e da eficácia relativamente à eficiência, de modo que submetem a perspectiva da eficiência à da ampliação do exercício de direitos, para o que um Estado dotado de capacidades de operar é fundamental.

A referência aos instrumentos legais remete a gestão a um diálogo com o direito, razão pela qual as análises devem considerar a apropriação que o controle e o direito fazem dos regulamentos referentes aos processos de gestão<sup>16</sup>.

14 Esta seção é uma adaptação do artigo “*O modelo de gestão do PPA 2012-2015*” elaborado por Neto, Santos & Ventura por ocasião do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 2013.

15 A ênfase destacada não significa que a gestão do PPA seja omissa em relação aos demais aspectos. A observação cumpre a função de ressaltar os novos elementos.

16 Para análises mais detalhadas sobre a relação entre o direito e a gestão do PPA ver Neto *et al* (2013).

A situação é ainda mais complexa porque a teia de normas orientadas para o controle procedimental e instrumental do Estado, organizadas e legitimadas a partir de representações negativas que se têm da coisa pública, produziu um Estado com baixa capacidade de gestão de políticas públicas.

É preciso praticar um conceito de gestão que trabalhe a favor da ampliação dos canais de atendimento público do Estado, o que significa construir capacidades para a promoção do bem-comum. Essa é a perspectiva que se busca incutir no PPA. Daí a atenção especial ao direito, visto que os principais instrumentos de realização das políticas 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. Por isso, é muito comum que a burocracia e o controle se apropriem dos instrumentos, inscrevendo neles uma lógica que nem sempre está orientada para a entrega de bens e serviços, alterando a função desses instrumentos.

Nesse cenário, a profusão de controles pode, contraditoriamente, suprimir a capacidade do Estado de entregar bens e serviços públicos, situação que só contribui para ratificar a representação negativa que se tem 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.

Quanto a esses dilemas, MORETTI (2012) interpreta o desenvolvimento da esfera discursiva no planejamento investigando as sutilezas presentes na institucionalidade e na linguagem que instrumentaliza esse planejamento, e encontra 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.

A intenção com as reflexões acima é ampliar as condições para que o controle democrático 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. 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, para o que uma concepção da legislação associada à dinâmica de funcionamento do Estado em oposição a uma concepção estática e legalista é fundamental.

Além dos dispositivos de caráter principiológico já mencionados, a legislação também estabelece que cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) a definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas para a gestão do PPA, entendida como a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas referentes aos respectivos Programas Temáticos. Adicionalmente, a legislação atribui ao MP, 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.

## **A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015**

O PPA pode ser visto como uma forma político-institucional específica e não exclusiva, dentre outras, de organizar a atuação estatal em perspectiva abrangente. 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 curso.

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 governo<sup>17</sup>.

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-transdimensional<sup>18</sup>.

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

18 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).

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, em anexo, as quais permitem, em conjunto, subsidiar as decisões de governo e também compreender o atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas.

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 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).

## **O monitoramento temático do PPA 2012-2015**

Parte dessa estratégia compreende o monitoramento dos Programas Temáticos, ancorado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal que capta informações acerca dos Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas<sup>19</sup> associadas 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 acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias. Dito de outra forma, as informações que constam no monitoramento das ações orçamentárias correspondem à dimensão

19 Notadamente aquelas que indicam Empreendimentos Individualizados como Iniciativa, conforme consta das Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 (Brasil, 2011b).

orçamentária/financeira de análise e estão limitadas 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 programas.

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 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 diversas.<sup>20</sup> 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

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

Temáticos (ou outros sistemas formais que subsidiam a prestação de contas e outros relatórios de gestão),<sup>21</sup> 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 acompanhamento,<sup>22</sup> produzem informações qualificadas capazes de conectar as decisões políticas às implementações técnicas, resultando daí entregas efetivas à sociedade.

Importa ressaltar que o Monitoramento Temático é a dimensão mais formal da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015. Por isso, as racionalidades que incidem sobre ele naturalmente o posicionam como o maior desafio para a mudança de paradigma, além de torná-lo o principal destinatário dos comandos principiológicos constantes dos normativos e do conceito expresso na estratégia de monitoramento. Além disso, seu êxito é função de outros requisitos, em especial: a) a racionalidade e o conjunto de capital técnico-político dos atores envolvidos no processo e b) a energia dispensada por esses atores no processo que envolve coleta, tratamento/análise, organização e, principalmente, ação para a correção de rumos<sup>23</sup>.

## **Desafios e Possibilidades do Monitoramento**

Um dos desafios postos para o PPA é se tornar 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 alo-

21 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.

22 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.

23 Melo, Neto & Silva (2012) exploram limites e possibilidades adicionais sobre o monitoramento do PPA no artigo “Dilemas na Construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental”.

cados 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 a agenda do dia a dia. A natureza desse cotidiano incide sobre a capacidade de uma compreensão mais abrangente da política, bem como de seus desafios e limites.

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 áreas<sup>24</sup>.

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 política<sup>25</sup>.

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 o pactuado 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.

24 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.

25 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 a natureza das informações (tipo de indicadores, por exemplo), sejam distintos nesses casos.



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, como deve ser em qualquer planejamento que dialogue com a realidade. 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. 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.

Dentro desse contexto, as informações extraídas do SIOP 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 Nacional,<sup>26</sup> essas informações têm o potencial de contribuir<sup>27</sup> para a elaboração de relatórios gerenciais específicos sobre determinadas agendas de governo.<sup>28</sup> 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 (anexo) revela as principais características do SIGPLAN (sistema base dos PPAs anteriores) e do Módulo de Monitoramento Temático do SIOP (sistema base do PPA 2012-2015).

26 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.

27 Apesar de significativas, as informações coletadas via SIOP 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 dificultam a ação estatal.

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

## 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 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 ponto importante 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 que produzam informação útil, desde que os resultados proporcionados, inclusive os intangíveis, sejam maiores do que os custos para a sua criação e operação. 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 todos os brasileiros e brasileiras.

## Referências bibliográficas

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

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.

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.

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

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 en los Procesos de Reforma de América Latina**. Buenos Aires: Cepal, Flacso, 2006.

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

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.

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.

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

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.

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.

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.

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. MORIN, E. **Ciência com Consciência.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, E. **O Método 3: o conhecimento do conhecimento.** Porto Alegre: Sulina, 2008.

NETO, R.M.; SANTOS, E.A.V.; VENTURA, O.A.F. **O modelo de Gestão do PPA 2012-2015.** In VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2013.

NICOLESCU, B. **Manifesto da Transdisciplinaridade.** São Paulo: Ed. Trion, 2008.

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.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.** 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 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.

## Anexos

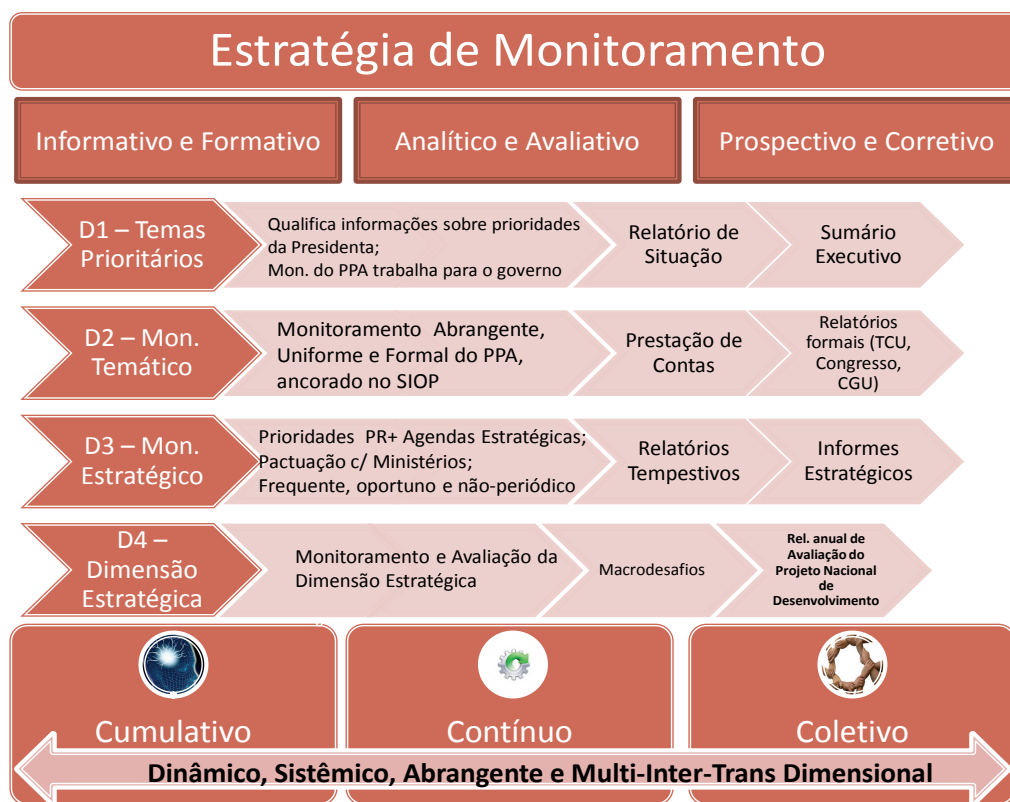
**Quadro 1: Comparação PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015<sup>29</sup>.**

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
<b>Programas Associados</b>	
1. Saneamento Rural, Serviços Urbanos de Água e Esgoto. 2. Resíduos Sólidos. Urbanos e Drenagem Urbana. 3. Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Saneamento Básico
<b>Categorias de Planejamento (Capazes de serem efetivamente monitoradas)</b>	
Indicadores e Objetivos dos Programas*	Indicadores, Objetivos, Iniciativas e Metas
<b>Categoria de Orçamento</b>	
Ação do orçamento	Valor global do Programa
<b>Informação de Planejamento Efetivamente Monitorada</b>	
-----	<b>Objetivo 0610:</b> 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
<b>META FÍSICA DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA:</b> X Projetos Elaborados	<b>META:</b> Beneficiar 400 municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com implantação ou ampliação de sistema de resíduos sólidos urbanos
<b>INDICADORES:</b> Taxa de cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)	<b>INDICADORES:</b> Cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)
<b>Associação com Agendas Prioritárias</b>	
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	<b>Meta do Objetivo 0610:</b> 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 ( <b>Idêntica à meta do PAC</b> )

\* 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 predominou na estrutura de informações e nas análises.

29 Adaptado de Franke, *et all*, 2012.

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



Quadro 2 – Principais características, SIGPLAN e SIOP.

CARACTERÍSTICAS	SIGPLAN	SIOP
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	Contínuo, com fechamento semestral.
Perfil dos preenchedores do sistema	Formalmente eram coordenadores de ações orçamentárias	Indicados pelos Secretários-Executivos. Na maioria gestores das áreas finalísticas.
Informações sobre andamento das políticas	Foco na 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 de ação (mais de 24 mil unidades de informação)	Não parte do produto da ação no orçamento e sim da meta
Tipo de informação	Relativa à execução orçamentária (físico-financeiro)	Relativa à implementação da política e às metas