

PPA 2016-2019

**DIAGNÓSTICO
TÉCNICO**

GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Economia e Planejamento



Organização

Sandra Mara Magevski
Felipe Cunha Salles
Tiago Luiz Freitas Roque
Aline Marques Alves de Araújo

Elaboração

Felipe Cunha Salles
Tiago Luiz Freitas Roque
Aline Marques Alves de Araújo

Técnicos Da Subsecretaria de Orçamento

Antônio Carlos Amorim
Adriano Frossard Rasseli
Carolina Bueno Cheib
Elizabeth Amaral Da Silva
Fernando Antônio Bissoli
Franceline Ludtke
Gustavo Cesar Coelho Da Silva Mattos
Haminy Severo Scarpatti Surlo
Irene Léia Bossois

Juliani Nunes Campos Johanson
Luciano Caires Ferreira
Josiane Tonacio Andrade Lascola
Luiz Antonio Martins De Souza
Marcelo Machado
Mariana Machado Barreto Fontão
Marina Miranda Marques
Sergio Luiz Silverol
Wander Marreiro

Apoio Técnico

Alan Rodrigo Evangelista dos Santos
Marcos Santos

Vitória, Dezembro de 2018

Sumário

| | |
|---------------------------------------|----|
| O processo de elaboração | 6 |
| A Estrutura do Plano | 8 |
| A Gestão do Plano Plurianual | 15 |
| Oficina de Diagnóstico – PPA ES | 16 |
| Metodologia..... | 16 |
| Participantes | 20 |
| Produtos da Oficina | 20 |
| Conclusões | 24 |
| Elaboração | 24 |
| Gestão | 26 |
| Monitoramento e Avaliação | 28 |
| Referências | 30 |

Introdução

Este Diagnóstico Técnico é parte integrante do trabalho de reestruturação do modelo de Plano Plurianual - PPA do Governo do Estado do Espírito Santo com vistas à elaboração do PPA 2020-2023.

A Constituição Federal de 1988, objetivando organizar a ação governamental no médio prazo, instituiu o Plano Plurianual, integrando o planejamento às formas de execução, isto é, a estratégia à operacionalização. Entretanto, a falta de regulamentação clara quanto ao conteúdo do plano e as dificuldades inerentes à materialização de instrumentos táticos fizeram com que o PPA assumisse diferentes formas, seja nos diversos entes da federação, seja ao longo dos anos.

Há muita discussão acerca da efetividade e mesmo da razão de ser do PPA, considerando que é comum que se encare o plano como uma mera formalidade a ser cumprida, uma peça burocrática. É fato que em muitos casos a ação governamental passou a ser organizada por meio de outros instrumentos de planejamento paralelos, como foi o caso do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) ou do gerenciamento de projetos no Espírito Santo (Pró Gestão e Realiza+). Mesmo a função de servir como instrumento de planejamento de médio prazo do PPA perdeu efetividade, atuando na prática como uma replicação pouco exata dos orçamentos anuais para um período de quatro anos.

Diante das inovações trazidas por novos métodos e referências e observada a falta de definição do instrumento em face de seu papel articulador, é importante considerar quais aspectos podem ser incorporados no processo de desenvolvimento de uma nova estrutura de Plano Plurianual no contexto capixaba, para isso faz-se necessária uma análise mais detida sobre o atual modelo utilizado no Estado.

Dessa forma, o objetivo do Diagnóstico Técnico é a compreensão das bases de fundamentação do PPA 2016-2019, sua lógica estrutural e os problemas enfrentados em sua elaboração, gestão, monitoramento e avaliação, como ponto de partida para a proposição de soluções de melhoria de tais processos, considerando as limitações de sistema e técnicas e a cultura organizacional.

O processo de elaboração

A elaboração do PPA 2016-2019 foi iniciada em 2015, com a posse do governo eleito e ocorreu de forma concomitante com o início do planejamento estratégico governamental, que originou o documento Orientações Estratégicas 2016-2019.

O Estado já possuía um plano de desenvolvimento de longo prazo, o Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 (ES 2030), capitaneado pela sociedade civil organizada. Este documento configurou-se em um plano de Estado, e não de governo, orientando o desenvolvimento capixaba em estratégias de responsabilidades diversas, sejam estas públicas (Municipal, Estadual e Federal) ou relacionadas à atuação da sociedade civil e iniciativa privada.

O documento Orientações Estratégicas 2016-2019, por sua vez, realizou um recorte do ES 2030 naquilo que é de competência do governo estadual, alinhado ao plano de governo registrado pelo então candidato eleito governador.

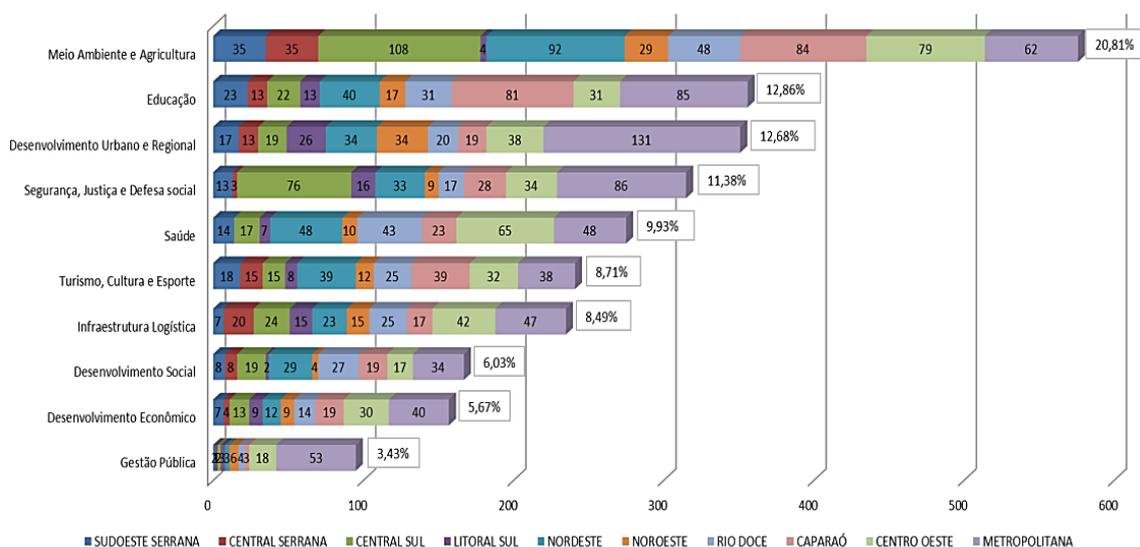


Nesse sentido, o PPA 2016-2019 teve como insumos, além das estratégias e dos planos setoriais dos diversos órgãos de governo, as orientações contidas no planejamento estratégico do governo. Assim, no momento da sua elaboração o PPA conseguiu alinhar suas diretrizes ao plano estratégico de governo por meio dos pilares estratégicos, bem como apresentar programas vinculados diretamente às áreas de resultado definidas pelo planejamento estratégico, com seus respectivos desafios e indicadores.



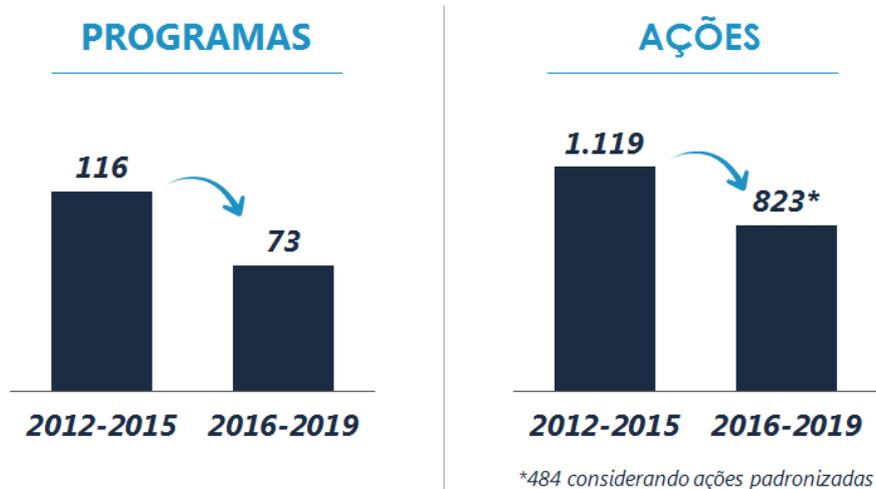
Além do alinhamento às diretrizes estratégicas, também foi premissa da elaboração do PPA a participação da população. A participação da sociedade, por meio do PPA em Rede ocorreu em duas etapas: iniciou-se com a realização das 7 Audiências Públicas nas Microrregiões do Estado e, em paralelo a realização destes encontros, lançou-se o site PPAEMREDE, também com o objetivo de coletar as contribuições da sociedade. Houve ainda a realização das oficinas de elaboração do PPA junto aos técnicos dos órgãos do Governo. Concluídas essas fases iniciais, a Secretaria de Economia e Planejamento - SEP disponibilizou para cada órgão as contribuições da participação da sociedade para elaboração do PPA 2016-2019 e LOA 2016.

Propostas por Área e Microrregião



Participaram das Audiências Públicas nas microrregiões 2.800 pessoas, somando um total de 1.668 propostas. No PPAEMREDE participaram 650 pessoas, totalizando 1.422 destaques aos desafios e 1.100 propostas de solução para estes desafios. No total foram 3.450 pessoas contribuindo com 2.768 propostas para o PPA 2016-2019.

Uma diretriz importante na elaboração do plano foi a simplificação. Identificou-se naquele momento a excessiva quantidade de ações sem execução no plano anterior, 2012-2015. Esse “excesso” de detalhamento no PPA levava a uma execução orçamentária pouco eficaz, com excessivo número de créditos suplementares. A simplificação resultou na redução do número de programas de 116 para 73 e das ações de 1.119 para 823 quando comparados os planos, 2012-2015 e 2016-2019.



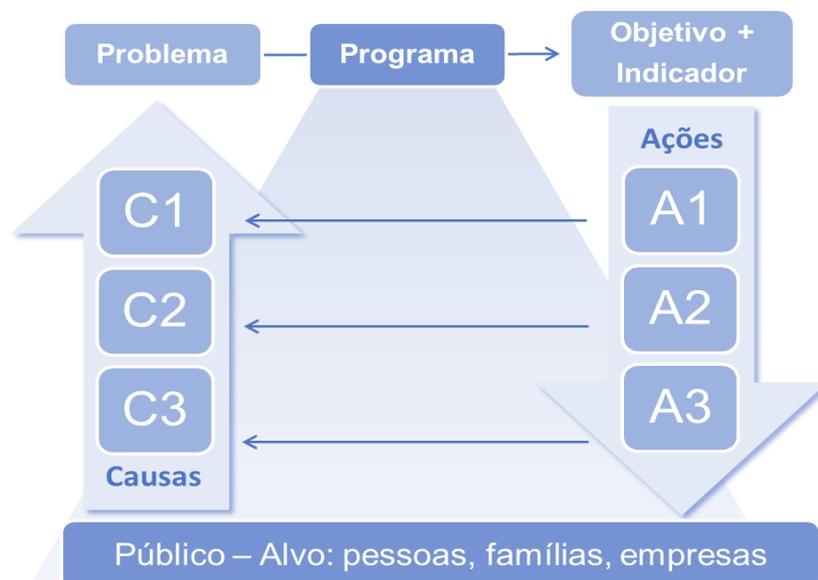
A Estrutura do Plano

A metodologia de elaboração de programas adotada pelo governo do Estado se mantém a mesma expressa no Decreto Federal Nº 2.829 de outubro de 1998, com ajustes posteriores. Embora já existissem experiências em formatos diferentes, como aqueles adotados pelo Governo Federal e por alguns Estados, como o Ceará, o desenho Decreto Federal Nº 2.829 foi considerado o mais adequado para o Espírito Santo naquele momento.

Essa metodologia baseia-se no Modelo Lógico e no Planejamento Estratégico Situacional- PES que ancoram os Programas em objetivos, público-alvo e beneficiários, formulados na busca de resultados que modifiquem positivamente uma dada realidade. Buscam ainda estruturar de forma clara e dialogada os problemas identificados e os fatores relevantes da situação na qual se quer intervir. Nesta metodologia cabem também programas voltados para o atendimento de uma

demanda pública (por exemplo, aquelas identificadas nas audiências públicas) e para o aproveitamento de uma oportunidade de Investimento.

O diagrama a seguir ilustra a formulação de um programa quando voltado à solução de um problema.



Fonte: Brasil (2002).

Estrutura dos Programas

As Ações do Governo devem estar estruturadas em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos. Estes objetivos estratégicos estão definidos nos Desafios, Diretrizes e Prioridades por área de resultado do Planejamento Estratégico 2015-2018.

Os Programas são classificados em “**Finalísticos**” e de “**Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais**”.

- Os **programas finalísticos** são compostos por Ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade e devem estar associados a pelo menos um indicador que meça a efetividade de suas ações.
- **Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais** são aqueles direcionados a serviços típicos do Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativa.

Do ponto de vista de sua estruturação, o programa é composto de atributos, dos quais alguns são registrados apenas internamente, por meio do sistema SIGEFES, e alguns são publicados na lei do PPA.

Atributos dos Programas

Denominação (título): Comunicação ao público, em uma frase síntese, da compreensão direta dos propósitos do programa. Exemplo: Escola Viva; Produtores de água.

Órgão: Órgão responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão (programa multissetorial).

Unidade orçamentária: Unidade Administrativa responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por Ações desenvolvidas por mais de uma unidade.

Tipo de Programa: os programas estão classificados em Finalísticos e de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais.

- Programas Finalísticos: São aqueles dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade e passíveis de mensuração.
- Programas de Apoio às Políticas Públicas e áreas Especiais: são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao Planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativas.

Multissetorial: Indica se o programa será executado por uma ou mais unidades orçamentárias. Caso tenha a execução compartilhada isto deve ser indicado como programa Multissetorial.

Área de resultado: Associa o Programa a uma das 10 áreas de resultado do Planejamento estratégico do governo.

Objetivo: expressa o resultado que se espera alcançar com a implementação do programa. Deve ser escrito com concisão, evitando a generalidade e deverá ser iniciado sempre com um verbo no infinitivo.

Público-Alvo: especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual(ais) se destina e que se beneficia(m) com sua execução.

Valor Previsto do Programa: Valor estimado do programa, calculado após a soma da estimativa de valor de cada uma das Ações que o compõem.

Classificação: os programas podem ainda ser classificados como estruturantes ou não. São estruturantes aqueles programas que contribuem diretamente com os objetivos de uma ou mais áreas de resultado do governo e atendem a alguns dos requisitos abaixo:

- Têm efeito multiplicador, isto é, capacidade de gerar outros projetos e atividades;
- Mobilizam e articulam recursos públicos, privados ou em parceria;
- Exigem um gerenciamento estratégico;
- Possuem foco bem definido, objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados.

Ações de Governo

As ações orçamentárias são aquelas que dependem de recursos dos orçamentos anuais e se dividem em: **projeto, atividade e operação especial**.

Os **Projetos** são operações limitadas no tempo, das quais resulta “um produto que concorre para a expansão e aperfeiçoamento da Ação de governo”(MTO, 2013). **Atividades** são operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em um produto necessário à manutenção da ação de Governo. As **Operações Especiais** são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo “e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”(MTO, 2013).

As ações não orçamentárias são aquelas que não demandam de recursos dos orçamentos anuais. No atual PPA não foram criadas ações deste tipo.

As Ações devem guardar uma imediata correspondência com o objetivo do Programa. Atender ao objetivo de um programa exige a definição e execução de um conjunto de ações.

Da mesma forma que os programas, as ações são estruturadas conforme atributos básicos. Muitos deles são utilizados gerencialmente e, portanto, são informações presentes apenas no sistema SIGEFES, não compondo a Lei final do PPA.

Atributos das Ações

Título: A forma pela qual a ação será identificada pelo público.

Finalidade: Expressa o objetivo a ser alcançado pela ação e a razão pela qual foi desenvolvida.

Tipo de Ação:

Orçamentária: Ação que demanda recursos orçamentários (do caixa do tesouro ou de outras fontes) e subdivide-se em:

- **Projeto:** “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo” [...]As ações do tipo Projeto expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado” (MTO, 2015).
- **Atividade:** “Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo”(MTO, 2015).
- **Operação especial:** “Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”(MTO, 2015).

Função: Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, e guarda relação com as respectivas Unidades Orçamentárias.

Subfunção: Representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções.

Produto: Bem ou serviço demandado pela sociedade e ofertado pelo Governo. É semelhante ao conceito de Entrega com o qual trabalha a gestão estratégica de projetos. Representa o resultado esperado pela sociedade da Ação realizada pelo poder público.

Unidade de Medida: Apresenta o padrão escolhido para mensurar o produto ou serviço a ser ofertado.

Como já mencionado, nem todos os atributos apresentados nos tópicos anteriores, sejam estes de programa ou ação, foram necessariamente publicados na lei do PPA 2016-2019. Optou-se por um desenho mais simplificado e objetivo. Essas informações, contudo, não foram perdidas, pois foram mantidas no sistema e utilizadas, seja na elaboração da LOA, seja na realização do monitoramento e da avaliação. Um exemplo da estrutura utilizada no PPA citado segue na figura abaixo:

Área de Resultado: 6 - INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA**Tipo de Programa: PROGRAMA(S) FINALÍSTICO(S)**

Programa: 0015 AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA

Órgão Responsável: 35 SECRETARIA DE ESTADO DOS TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS

Objetivo: AMPLIAR E QUALIFICAR A INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA GARANTINDO A REDUÇÃO DO CUSTO E DO TEMPO DE TRANSPORTE, O DESLOCAMENTO DE CARGAS E DE PESSOAS, A REDUÇÃO DOS ÍNDICES DE ACIDENTES E A SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DA REDE.

Público Alvo: USUÁRIOS DA REDE DE TRANSPORTE ESTADUAL.

RECURSOS

| Origem | Fonte | Categoria Econômica | PPA 2016/2019 | |
|-----------------------------|--------------------------------|---------------------|---------------|----------------------|
| | | | Físico | Financeiro |
| Orçamento Fiscal/Seguridade | Caixa | Despesas Correntes | | 190.000 |
| | | Despesas de Capital | | 647.355.804 |
| | Recursos Vinculados do Tesouro | Despesas de Capital | | 1.043.631.008 |
| | | Despesas Correntes | | 60.686.085 |
| | Arrecadação pelo Órgão | Despesas Correntes | | 17.572.443 |
| | | Despesas de Capital | | |
| | | | Total: | 1.769.435.340 |

AÇÕES

| Cód. | Título | Produto | Unidade de Medida | Unidade Orçamentária | Regionalização | PPA 2016/2019 | | |
|-------------------|--|---------|-------------------|----------------------|------------------|---------------|---------------|--|
| | | | | | | Físico | Financeiro | |
| Projeto(s) | | | | | | | | |
| 1488 | IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE OBRAS DE ARTES ESPECIAIS | | | | | | 97.048.933 | |
| | OBRÁ DE ARTE ESPECIAL IMPLANTADA/RECUPERADA | | METRO | DER-ES | ESTADO | 2.105 | 97.048.933 | |
| 3454 | IMPLANTAÇÃO, PAVIMENTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA ESTADUAL | | | | | | 1.244.927.836 | |
| | TRECHO CONCLUÍDO | | Km | DER-ES | ESTADO | 1 | 10.000 | |
| | | | | | METROPOLITANA | 140 | 110.438.813 | |
| | | | | | CENTRAL SERRANA | 111 | 86.376.462 | |
| | | | | | SUDOESTE SERRANA | 129 | 93.714.263 | |
| | | | | | LITORAL SUL | 298 | 192.806.940 | |
| | | | | | CENTRAL SUL | 221 | 172.898.267 | |
| | | | | | CAPARAÓ | 163 | 129.790.176 | |
| | | | | | RIO DOCE | 60 | 39.800.787 | |
| | | | | | CENTRO OESTE | 243 | 187.713.237 | |
| | | | | | NORDESTE | 113 | 93.132.522 | |
| | | | | | NOROESTE | 184 | 138.246.369 | |

Fonte: Espírito Santo, 2016.

O modelo apresentado acima é um recorte do programa 0015 – Ampliação e Qualificação da Infraestrutura Rodoviária. A figura representa o formato exato em que a lei do PPA foi publicada. Podem ser verificados alguns dos atributos já discutidos, como tipo de programa, área de resultado, objetivo, público-alvo. Também é apresentada uma síntese do financiamento deste programa, por tipo de fonte e origem. Além disso, a despesa é classificada em categoria econômica, ou seja, enquanto despesas correntes ou de capital.

Em relação às ações, o exemplo traz duas das dez ações que fazem parte deste programa. Na lei foi publicada a identificação da ação, o produto que se pretende

entregar e sua unidade de medida, as metas físicas e financeiras para o período 2016-2018, bem como a unidade orçamentária responsável.

O Uso de Indicadores

O PPA 2016-2019 inovou ao utilizar, pela primeira vez na prática do Governo do Estado do Espírito Santo, indicadores que expressam a situação de cada área de resultado no momento da elaboração do plano.

Na maioria das práticas nacionais, os indicadores de resultado estão associados aos programas, ou aos programas finalísticos, como é o caso do Governo Federal. No Espírito Santo, os indicadores foram apresentados por área de resultado, e estabelecidos conforme as definições do planejamento estratégico de governo.

Dentro de cada área de resultado buscou-se, quando possível, alinhar pelo menos um indicador a cada desafio identificado pelo planejamento estratégico. Definidos os indicadores, as informações levadas para o plano foram as referentes ao seu nome/título e unidade de medida, fonte (referente ao órgão ou instituição responsável por sua elaboração/coleta), índice ou valor em sua situação mais atual e a data da sua última apuração (no momento em que a lei foi elaborada).

DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

Desafio - Ampliar a cobertura de saneamento básico

| Indicador | Fonte | Situação Atual | Apurado em |
|--------------------------------|-----------|----------------|------------|
| Saneamento Básico Adequado (%) | PNAD/IBGE | 82,9 | 2013 |

Desafio - Reduzir o déficit habitacional e os aglomerados subnormais e irregulares

| Indicador | Fonte | Situação Atual | Apurado em |
|--------------------------|---------------------------|----------------|------------|
| Déficit habitacional (%) | Fundação João Pinheiro MG | 6,6 | 2012 |

Desafio - Diminuir o tempo de deslocamento das pessoas nas cidades

| Indicador | Fonte | Situação Atual | Apurado em |
|---|-----------|----------------|------------|
| Tempo de Deslocamento Urbano (% deslocamentos até 30 minutos) | PNAD/IBGE | 64,2 | 2013 |

Fonte: Espírito Santo, 2016.

A Gestão do Plano Plurianual

A execução do Plano Plurianual é realizada por meio da execução do orçamento de cada exercício. No modelo utilizado, as leis orçamentárias espelham os programas e ações do Plano Plurianual, de forma que a execução do orçamento é, na prática, a execução das metas previstas para o PPA em cada exercício.

Quanto à atualização das metas físicas, esta é realizada diretamente no sistema SIGEFES por meio do módulo de acompanhamento do PPA. As metas físicas são lançadas mensalmente pelos Grupos de Planejamento e Orçamento - GPOs ou por servidores designados por cada órgão. A regra geral é que os GPOs ou equivalentes, no caso das autarquias, realizem este trabalho. São poucos os casos em que uma gerência ou um setor de planejamento assumam essa responsabilidade.

Não há qualquer tipo de modificação ou revisão do PPA senão aquelas propostas pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais. O artigo 8º da lei do PPA delega a estes instrumentos a plena capacidade de alterar o PPA naquilo que for necessário, à ressalva da inclusão, exclusão ou alteração de programas, que necessariamente dependem de lei específica (art. 7º).

Quanto ao monitoramento, além das metas físicas, também é realizado acompanhamento da situação dos programas e das ações. No caso dos programas, os procedimentos são bastante simplificados: os órgãos informam a situação do programa (Não iniciado, Em Andamento, Atrasado, Concluído, Cancelado e Paralisado) e elaboram um texto sintético relacionando a situação informada com o atingimento dos objetivos do programa. A periodicidade para este tipo de monitoramento é semestral.

Em relação às ações, seu acompanhamento ocorre de forma muito similar aos programas: é informada a situação da ação (com as mesmas opções apresentadas para programas), que também é detalhada por meio de um texto elaborado pelo órgão, avaliando se o dispêndio realizado no âmbito da ação contribuiu para a geração de seu produto na forma e quantidade planejada. O período para atualizar essas informações também é correspondente a um semestre.

Em relação à avaliação, esta é realizada nos termos dos artigos 6º e 10º da Lei do PPA, que estabelece como conteúdo do relatório de avaliação:

- Demonstrativo da execução dos programas do plano, contendo os principais resultados alcançados, a última apuração dos índices dos indicadores de desempenho e resultados e a execução física e financeira das suas ações;
- Demonstrativo da programação e da execução física e financeira regionalizada das ações do Plano;
- Demonstrativo da execução física e financeira acumulada de todas as ações do Plano.

Oficina de Diagnóstico – PPA ES

Metodologia

A oficina de avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 do Espírito Santo teve como objetivo a apresentação de um visão plural do modelo, fornecida por técnicos dos órgãos que pudessem ser considerados como clientes ou usuários do PPA, identificando potencialidades e falhas nas interfaces com os planejamentos estratégico e setorial, com a programação orçamentária e com a implementação de políticas públicas e projetos, buscando compreender seu grau de efetividade como instrumento e quais de seus atributos devem passar por revisão.

A metodologia aplicada na oficina foi embasada na ferramenta conhecida como *'The World Café'*. Foram propostas três mesas temáticas: Elaboração, Gestão e Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual. Para cada uma das mesas foram propostas três perguntas acerca da fase correspondente para orientar a discussão, sendo que todos os participantes da oficina passaram por todas as mesas, tendo a oportunidade de responder a todas as perguntas.

Foi realizada uma apresentação introdutória acerca do PPA, a qual se estruturou de forma a demonstrar os principais conceitos do Plano à época de sua elaboração, subsidiando a dinâmica da oficina ao aproximar os participantes do contexto.

Para cada pergunta foram elaborados tópicos de apoio à discussão para os quais os participantes deveriam registrar, de forma escrita, os pontos captados durante as discussões. Os grupos alternaram-se entre as mesas a cada 30 minutos e, ao final, cada grupo apresentou a discussão relativa à etapa da última mesa em que esteve.

A seguir são apresentadas as perguntas que foram expostas aos participantes durante a oficina, bem como os tópicos que deveriam ser abordados em cada uma dessas perguntas. Assim como os grupos, essas perguntas também foram classificadas nos três grandes temas Elaboração, Gestão e Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual.

Elaboração

Em que medida o PPA atual reflete a estratégia do governo (problemas e desafios)?

- Vantagens e limitações do modelo atual que segue a mesma estrutura das leis orçamentárias anuais
- Estratégia de integração entre orçamento, órgãos setoriais e planejamento estratégico na formulação das políticas públicas
- Alinhamento entre os objetivos dos programas e os desafios apontados pelo planejamento estratégico
- Aderência dos projetos prioritários aos programas e ações do PPA

Como a orientação a resultados está presente na elaboração dos programas?

- Uso de informações e diagnóstico setoriais na elaboração de programas
- Consonância com os planos setoriais
- Coerência da regionalização das metas com a distribuição dos problemas no território
- Influência da população e da sociedade civil organizada na elaboração do plano
- Programas elaborados visando futura avaliação de resultados (análise do custo x benefício, análise de efetividade)

De que forma os atributos dos programas (objetivo, público-alvo, ação,...) expressam ou não a atuação de governo?

- Vantagens e desvantagens de um PPA enxuto (2016-2019) em relação a um modelo de PPA mais extenso (PPAs anteriores)
- Clareza das atribuições institucionais de cada órgão por meio da programação do PPA
- Suficiência dos Produtos do PPA (um produto por ação) para refletir as entregas de governo
- Alinhamento de nomenclaturas e conceitos entre o planejamento estratégico e o PPA

G e s t ã o

Quais as limitações da organização atual do sistema de planejamento e orçamento (SEP/GPO) para a gestão do PPA?

- Visão crítica da SUBEO/GPO na gestão estratégica do governo
- Influência do GPO na gestão dos programas e ações do governo
- Atuação da SUBEO na gestão das prioridades do governo
- Participação da SUBEO e GPO na criação e/ou revisão de projetos

De que forma vem ocorrendo o alinhamento do PPA às estratégias do governo durante seu período de vigência (2016-2019)?

- Atualização do PPA integrada à revisão das estratégias do governo (planejamento estratégico)
- Discussão acerca de novos projetos estruturantes
- Relação entre os seminários anuais de planejamento estratégico e o PPA

Como o PPA orienta a decisão de alocação de recursos?

- Tratamento orçamentário dado às ações prioritárias de governo
- Coerência das ações criadas por LOA ou crédito especial à estratégia de governo
- Tratamento das metas físicas no processo de alteração orçamentária
- Uso de indicadores que orientam a tomada de decisão dos gestores

Monitoramento e Avaliação

Como a avaliação de resultado influencia nas decisões de ajuste da programação?

- Influência dos relatórios de execução física/financeira na gestão da programação e na elaboração dos orçamentos anuais
- Acompanhamento dos indicadores das Áreas de Resultado do PPA pelos gestores
- Informações necessárias para que a avaliação gere insumos para a tomada de decisões

De que forma as informações geradas pelo monitoramento do PPA podem subsidiar o funcionamento de um sistema de avaliação de políticas públicas?

- Adequações necessárias no desenho dos Programas para viabilizar a realização de avaliações de resultados
- Utilidade e limitações das informações físicas e financeiras atualmente geradas pelo monitoramento, referentes à execução e alterações orçamentárias por ação e programa
- Requisitos para avançar, a partir do atual modelo, para um sistema de monitoramento e avaliação que considere eficiência e eficácia

Quais as potencialidades e limitações das ferramentas hoje disponíveis para o monitoramento e avaliação do plano?

- SIGEFES
- Banco de dados interno, elaborado a partir das informações contidas no SIGEFES
- Outras ferramentas

As contribuições foram sistematizadas e passaram por uma segunda rodada, entre técnicos da Subsecretaria de Orçamento, para considerar quais delas seriam pertinentes ao Diagnóstico do PPA, desdobrando-as, quando fosse o caso. Dentre as 84 contribuições, 73 foram consideradas pertinentes e a partir destas elaborou-se o Diagnóstico do PPA com dois produtos: sendo o primeiro as contribuições sintetizadas, em formato de requisitos – foram unidas aquelas que eram muito semelhantes e transformadas em frases objetivas, capazes de traduzir os problemas levantados -, e o segundo o texto conclusivo desenvolvido com base nas contribuições. Ambos são apresentados a seguir.

G e s t ã o

DIFICULDADES NA ESTIMATIVA DA RECEITA E DE CUSTOS PARA O PERÍODO DE VIGÊNCIA DE UM PPA (MÉDIO PRAZO).

LIMITAÇÕES DO SIGEFES: QUANTO MAIOR O DETALHAMENTO, IGUALMENTE MAIOR SERÁ O TRABALHO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

DEFINIÇÃO DE AÇÕES E ATIVIDADES NO INÍCIO DO GOVERNO SEM A RESPECTIVA ATUALIZAÇÃO SISTEMÁTICA AO LONGO DO MANDATO.

NÃO HÁ DEFINIÇÃO DE METAS (QUANTIFICAÇÃO DAS ENTREGAS), INDICADORES POR ÁREA DE RESULTADO SEM CONEXÃO ESTRUTURADA COM INDICADORES ROTINEIROS E ESTRATÉGICOS.

DESCONEXÃO ENTRE OS SETORES RESPONSÁVEIS PELO PLANEJAMENTO/EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS E TOMADORES DE DECISÕES ESTRATÉGICAS.

AÇÃO DE GOVERNO É REVISTA SEM QUE A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEJA COMPATIBILIZADA.

METAS FÍSICAS NÃO CONTEMPLAM OBJETO DE GASTO.

Elaboração

FALTA CONTROLE, LEGITIMIDADE E PERCEPÇÃO DE UTILIDADE DOS PLANOS ORÇAMENTÁRIOS - PO POR PARTE DOS ÓRGÃOS.

DESCOMPASSO ENTRE A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DO PPA.

DEVIDO A QUESTÕES CONTRATUAIS, O SIGEFES NÃO PODE SOFRER ATUALIZAÇÕES.

A FALTA DE ESPECIFICIDADE DOS PRODUTOS DAS AÇÕES LIMITA A MENSURAÇÃO DAS ENTREGAS.

O PPA É MAIS FOCADO NOS MEIOS DO QUE NOS RESULTADOS.

A REDUÇÃO DO NÚMERO DE AÇÕES PERMITE AO ÓRGÃO DISPOR DE MAIS TEMPO PARA REALIZAR SEU MONITORAMENTO.

PPA MAIS ENXUTO REDUZ OS ERROS DE PLANEJAMENTO E O NÚMERO DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.

A FALTA DE ESPECIFICIDADE DOS PRODUTOS DAS AÇÕES LIMITA A MENSURAÇÃO DAS ENTREGAS.

BAIXA PARTICIPAÇÃO DAS ÁREAS ESTRATÉGICAS DOS ÓRGÃOS NA ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS.

NÃO HÁ UM DIAGNÓSTICO EFETIVO DOS PROBLEMAS REGIONAIS.

NECESSIDADE DE ALINHAR A ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS A MÉTODOS QUE GARANTAM A AVALIAÇÃO FUTURA DE RESULTADOS.

INVIABILIDADE DE DESENHAR AS POLÍTICAS NO CURTO PERÍODO DE TEMPO DE ELABORAÇÃO DO PPA.

INEXISTÊNCIA DE CICLO ORÇAMENTÁRIO DIFERENCIADO PARA PROJETOS ESTRUTURANTES.

NÃO HÁ PARIDADE ENTRE PRIORITÁRIOS DO GOVERNO E A PROGRAMAÇÃO DO PPA.

FALTA DE INTEGRAÇÃO COM O SIGES E GESTÃO EFETIVA DOS POs.

PROGRAMAS ELABORADOS FOCO NA EXECUÇÃO.

INEXISTÊNCIA DE REVISÃO DO PPA.

DESCOMPASSO ENTRE OS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DO PPA.

FALTA DE CLAREZA QUANTO À FORMA DE INCORPORAR AO PLANO AS DEMANDAS DA SOCIEDADE.

Monitoramento e Avaliação

OS RELATÓRIOS DO PPA NÃO SÃO UTILIZADOS PELOS GESTORES COMO FERRAMENTA DE AVALIAÇÃO.

O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO É MAIS VOLTADO AO CONTROLE DO QUE À TRANSPARÊNCIA E EMBASAMENTO PARA TOMADA DE DECISÕES.

O SIGEFES PERMITE GERAR RELATÓRIOS E ATUALIZAR INFORMAÇÕES EM TEMPO REAL. DIVERSOS USUÁRIOS PODEM ALIMENTAR O SIGEFES AO MESMO TEMPO.

EQUIPE POUCA QUALIFICADA QUANTO À INTERPRETAÇÃO DOS DADOS CONTIDOS NO SIGEFES.

POSSIBILIDADE DE ACESSO DOS GERENTES DAS ÁREAS FINALÍSTICAS AO SIGEFES.

NÃO É REALIZADA AVALIAÇÃO QUE PROMOVA AJUSTES NA PROGRAMAÇÃO.

NÃO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES POR FALTA DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS SIGEFES, SIGES E SIMAPP.

O ATUAL FORMATO DO PPA LIMITA A APENAS UM PRODUTO POR AÇÃO, PORÉM MUITAS AÇÕES GERAM MAIS DO QUE UM PRODUTO.

OS GESTORES DAS POLÍTICAS E PROJETOS NÃO ESTÃO ALINHADOS COM O MONITORAMENTO DO PPA.

NÃO HÁ INDICADORES PARA AFERIR OS RESULTADOS DOS PROGRAMAS.

A FALTA DE ESPECIFICIDADE DOS PRODUTOS DAS AÇÕES LIMITA SUA EFETIVIDADE COMO INDICADORES DE PRODUTO.

OS PROJETOS E POLÍTICAS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO NÃO SÃO FACILMENTE IDENTIFICÁVEIS NO PPA.

OS INDICADORES DE EXECUÇÃO NÃO SÃO AVALIADOS OU CONSIDERADOS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS NOS ORÇAMENTOS.

NÃO HÁ PARTICIPAÇÃO DA ÁREA ESTRATÉGICA DOS ÓRGÃOS NA ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS.

A DEFASAGEM NO MONITORAMENTO DO PPA ENFRAQUECE O CONJUNTO DE DADOS PRODUZIDOS PELO MESMO.

OS ATRIBUTOS DOS PROGRAMAS SÃO INSUFICIENTES PARA REALIZAR AVALIAÇÃO DE RESULTADOS.

NÃO É REALIZADA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS QUE PROMOVA MUDANÇA DE ESTRATÉGIA.

NÃO HÁ AVALIAÇÃO DE CUSTO-EFETIVIDADE DOS PROGRAMAS.

O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA NÃO CARACTERIZA UMA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS.

O PPA É VISTO COMO UM INSTRUMENTO BUROCRÁTICO E NÃO É UTILIZADO PARA FINS GERENCIAIS.

Conclusões

Elaboração

Um primeiro ponto abordado no diagnóstico realizado para o PPA foi a concepção do plano e de seus programas, cujo esforço de elaboração foi no sentido de alinhá-lo com o planejamento estratégico do governo.

Apesar desse esforço de alinhamento, é notável que muitos dos programas existentes no PPA 2016-2019 foram elaborados de forma a parte das discussões do planejamento estratégico. Essa falta de integração levou ao alinhamento *a posteriori* dos programas aos desafios de governo: foram criados os programas e, depois de criados, houve um esforço de enquadrá-los em uma área de resultado e a um desafio. Dessa forma, muitos dos desafios de governo não foram efetivamente tratados no PPA por meio de um programa.

Alia-se a esta questão a percepção de que não há uma etapa efetiva de formulação dos programas do PPA a partir da análise criteriosa e estruturada dos problemas setoriais. O mesmo acontece na formulação dos programas e projetos estruturantes, que também carecem de fundamentações estruturadas ou de qualquer tipo de avaliação *ex ante*.

Esta falta de alinhamento com o estratégico e de um método efetivamente utilizado de identificação de problemas alia-se à falta de aprofundamento da cultura da gestão orientada para resultados. A idealização de políticas públicas sem diagnóstico adequado impossibilita a definição de metas de resultados que, por sua vez, resulta em um PPA sem indicadores para os seus programas.

Contudo, mesmo o alinhamento ao estratégico ou o uso de metodologia apropriada na elaboração dos programas, não equaciona a necessidade de implantação de um banco de projetos públicos, que submetam a atuação do setor público a avaliações *ex ante*. A questão central é que, em um período de tempo de poucos meses como o de elaboração do PPA, não há tempo para que as políticas sejam efetivamente pensadas a partir de um diagnóstico criterioso, avaliadas e comparadas. Portanto, por meio de um banco de projetos estruturado seria possível escolher, dentre uma carteira de projetos já estruturados para resultados, com indicadores e metas claras, aqueles que serão executados no período de quatro anos.

Pari passu a essas questões, há o fato de que a tarefa de elaborar o PPA está concentrada no âmbito operacional dos órgãos, no GPO, em muitos dos casos. Ocorre que, em linhas gerais, a discussão sobre as políticas públicas tende a ocorrer em um nível mais estratégico: secretariado, subsecretariado e gerências. Assim, a falta de integração entre essas áreas tende a gerar um PPA operacional, incremental e desalinhado das orientações estratégicas do órgão.

Outra deficiência apontada está no baixo índice de regionalização das ações do PPA. Foi identificado que o Estado carece de planos onde se descreva, de forma

estruturada, as entregas e metas para suas microrregiões, o que dificulta a alocação de recursos de forma regionalizada. Essa questão alia-se à ausência de um banco estruturado de projetos, o que torna o Estado incapaz de selecionar projetos regionais que tenham sinergia entre si e que, com isso, maximizem os retornos à sociedade.

Também foi discutida a simplificação do PPA 2016-2019, uma das principais diretrizes da SEP no que tange a sua elaboração. A visão do grupo reunido na oficina é que essa simplificação resultou na redução do número de programas e projetos. Também estimulou a criação de ações "guarda-chuva", que podem ser definidas como ações genéricas, que sob uma mesma finalidade abarcam uma grande diversidade de atividades do órgão. Como na metodologia utilizada cada ação possui apenas um produto, foi comum a criação de produtos genéricos, que não permitiam a clara identificação dos bens e/ou serviços gerados, impedindo um futuro monitoramento desse tipo de ação.

Paradoxalmente, identificou-se também que um PPA mais enxuto traz benefícios para o monitoramento. A redução do número de ações permite ao órgão dispor de maior tempo para realizar o seu monitoramento, e assim, desenvolver esta atividade com maior qualidade. Porém, na prática, é necessário considerar que a existência de ações guarda-chuva com produtos mal estruturados torna o esforço de monitoramento pouco efetivo, tendendo a gerar informações de baixa qualidade que não comunicam as entregas reais das políticas públicas.

Também foi mencionado que a redução do número de ações e programas melhorou a execução orçamentária. A concentração das despesas em um número menor de ações tende a reduzir os erros de planejamento e, com isso, o número de alterações de ajuste necessárias durante a execução do orçamento.

Observou-se ainda que não existe um controle efetivo dos recursos alocados para as prioridades de governo. Embora haja um esforço de alinhar o PPA às estratégias de governo e, no orçamento, de garantir recursos para a execução das prioridades, na prática, a execução orçamentária é totalmente executada a partir das definições do órgão.

Uma tentativa no sentido de realizar o controle orçamentário das prioridades de governo foi a definição de planos orçamentários - POs. Esse controle também foi pensado para o acompanhamento da execução das prioridades definidas pela população em audiências públicas. No entanto, a falta de controle no âmbito da execução dos órgãos também impede um efetivo uso dessa ferramenta.

Por fim, foi apontado que ao longo dos anos de governo as estratégias e as políticas públicas são revisadas/aprimoradas, ao passo que não há atualização do PPA, tornando este último ultrapassado e desalinhado em relação ao planejamento estratégico e à definição de prioridades.

Uma visão diferente é que não é o PPA que deveria se adaptar as mudanças de estratégia, mas que o PPA deveria expressar o planejamento de médio prazo do governo de uma forma completa. Atualmente existe a inversão da lógica: primeiro as

prioridades são definidas em um fórum externo à elaboração do PPA e, posteriormente, incorporados ao plano. Um PPA estruturado de fato como um plano de médio prazo deveria conter todos os projetos que o governo vai desenvolver no período de quatro anos, de forma que os projetos prioritários deveriam ser definidos a partir da priorização daquilo que já consta no PPA.

Gestão

O alinhamento entre Planos de Governo, Planos Plurianuais e Orçamentos foi abordado por diferentes ângulos no diagnóstico. Primeiramente, o descompasso entre prazos contribuiria para essa situação: o PPA é elaborado nos primeiros seis meses de governo, quando o Plano de Governo eleito ainda passa por revisões e aprofundamentos.

De fato, as ações propostas mudam com a experiência de implantação, porém após a criação dos programas e ações, os orçamentos e créditos especiais geralmente apenas incluem ações, sem alterar programação física e financeira de forma a contemplar a maturação das estratégias. Por exemplo, a Rede Cuidar, projeto da Saúde, foi sendo aperfeiçoado ao longo do governo, mas aparece de forma esparsa no PPA.

Outro item apontado no diagnóstico para o desalinhamento entre ação de governo e programação orçamentária refere-se às metas físicas na medida em que não refletem adequadamente o objeto do gasto da ação. O cadastro das ações do PPA no SIGEFES apenas é possível para um produto cadastrado. Consequentemente, o produto geralmente é genérico uma vez que as ações abarcam, com frequência, mais de um objeto de gasto. Dessa forma, as ações genéricas têm unidades de medida genéricas e não permitem refletir fidedignamente o objeto de gasto.

Existe uma consideração de natureza técnica que restringe a decisão dos órgãos de conferir maior detalhamento aos programas de trabalho. Ocorre que, para cada item de despesa deve ser feita uma nota de empenho, liquidação e pagamento. Por esse motivo, os órgãos relutam em criar maiores detalhamentos de forma a aumentar excessivamente o número de documentos no SIGEFES na execução da despesa. Quando existe necessidade de controle específico do perfil de gasto de determinada ação governamental, a apropriação do gasto é feita posteriormente (ex.: controle dos gastos referentes à Escola Viva com nota patrimonial).

Considerando-se que o PPA tem indicadores por áreas de resultado sem o respectivo desdobramento dos indicadores em nível tático e operacional, o grupo do diagnóstico identificou que existem indicadores de planos regionais e setoriais acompanhados rotineiramente que não estão contemplados no PPA. Haveria ganhos de transparência e gestão se as metas de ambos guardassem algum tipo de correlação.

No exemplo abaixo, a área de resultado Educação apresenta a leitura mais recente dos indicadores e desafios associados na época de elaboração do PPA. De acordo com o verificado no diagnóstico, a Educação possui indicadores e metas acompanhados rotineiramente, sendo que algumas dessas metas foram pactuadas no âmbito do Plano Estadual de Educação e poderiam constar no PPA para o horizonte quadrienal a que ele se propõe.

EDUCAÇÃO

Desafio - Elevar a qualidade do ensino e aprendizagem na rede pública

| Indicador | Fonte | Situação Atual | Apurado em |
|---|-------|----------------|------------|
| IDEB - Anos INICIAIS do EF Estadual | INEP | 5,3 | 2013 |
| IDEB - Anos FINAIS do EF Estadual | INEP | 4,0 | 2013 |
| IDEB - Ensino Médio Estadual | INEP | 3,4 | 2013 |
| Taxa de Abandono no Ensino Médio Estadual (%) | INEP | 8,71 | 2013 |

Desafio - Elevar a eficácia da educação de jovens e adultos

| Indicador | Fonte | Situação Atual | Apurado em |
|--|-----------|----------------|------------|
| Escolaridade média da população de 25 a 54 anos (anos de estudo) | PNAD/IBGE | 9,3 | 2011 |

Os trabalhos do diagnóstico relataram também questões acerca dos atores envolvidos na elaboração, gestão, monitoramento e avaliação dos programas do PPA, geralmente organizados em Grupos de Planejamento e Orçamento - GPO. Na grande maioria dos casos, o GPO apenas realiza a classificação orçamentária, sendo o fluxo de informações unilateral. Por outro lado, as decisões de planejamento e execução são tratadas sem o envolvimento do GPO, de tal forma que as decisões de gasto são feitas após a decisão de planejamento. Foram levantadas hipóteses que contribuem para esse quadro, a saber:

- Os programas e ações definidos teriam pouca correlação com a ação estratégica do governo;
- As competências de planejamento e orçamento dos GPOs ainda são insuficientes;
- A falta de indicadores desdobrados em nível operacional e tático dificulta os trabalhos de monitoramento e avaliação.

A metodologia de projeção de receita poderia ser aperfeiçoada na medida em que as variáveis implícitas da estimativa fossem mais transparentes de forma a

permitir um melhor acompanhamento da receita projetada revisando-se os parâmetros utilizados. Dessa forma, haveria gatilhos objetivamente estabelecidos para revisões da alocação dos recursos.

Falhas na previsão de receita tenderiam a distorcer a real disponibilidade orçamentária e, conseqüentemente, distorceriam a alocação de recursos nos orçamentos anuais. Existe também a dificuldade na estimativa de custos de médio prazo, pois essas informações não são facilmente obtidas do processo de monitoramento e avaliação. Acrescente-se que os projetos iniciados carecem de planejamento prévio, fato observado em função da alta variabilidade entre custo previsto e realizado, bem como da constante necessidade de revisão do conteúdo técnico do projeto.

Monitoramento e Avaliação

O monitoramento do PPA é realizado por meio do acompanhamento das Metas Físicas e Financeiras das Ações, figurando como função do Grupo de Planejamento e Orçamento nos órgãos setoriais o lançamento de dados referentes a essas metas no sistema.

Essa questão fica evidente no diagnóstico, a partir da constatação de que o plano não é utilizado como uma ferramenta gerencial por órgãos e gestores, funcionando como um instrumento burocrático em vez de contribuir para o planejamento setorial e para a tomada de decisão na alocação de gastos. O seu monitoramento é, na prática, um procedimento formal a ser cumprido, dado que as áreas gestoras não estão alinhadas e não se sentem responsáveis pelo monitoramento do plano.

Essa visão burocrática do plano é fortalecida com a falta de participação dos responsáveis pelas políticas e projetos nos órgãos no monitoramento do PPA, fenômeno também observado na elaboração. As informações coletadas pelo monitoramento, portanto, possuem fragilidades e qualidade insuficiente, tornando o conjunto de informações geradas pouco satisfatório para a tomada de decisão ou para servir de insumo à avaliação.

Essa avaliação, no modelo atual, é realizada por meio do Relatório de Avaliação, instrumento que abrange o acompanhamento físico e financeiro das ações, não contemplando qualquer tipo de colocação mais crítica que possa ser considerada para revisão dos programas ou para subsidiar avaliações de políticas públicas. O relatório de avaliação é pensado para finalidades mais voltadas ao controle legislativo, deixando de privilegiar aspectos relacionados transparência e a geração de informações gerenciais.

Além disso, a necessidade de avaliar políticas públicas é uma pauta recente no estado. Os métodos científicos de avaliação, muitas vezes, exigem que o desenho dos programas seja realizado visando viabilizar a sua futura avaliação. A falta dessa visão

quando da elaboração do PPA, bem como sua elaboração de caráter burocrático, muitas vezes delegada ao GPO e outras áreas operacionais, tornou o plano pouco alinhado a aspectos estratégicos no que tange à viabilidade de uma avaliação posterior.

Ainda que exista no modelo atual de PPA a definição de produtos e metas para as ações, estes elementos não foram concebidos de maneira a gerar informações suficientes para mensuração da efetividade das ações. Parte desta deficiência é atribuída à limitação de haver apenas um produto por ação, já que muitas ações do PPA são do tipo “guarda-chuva” e, portanto, geram mais de um produto. Além disso, a oficina apontou a falta de indicadores para todas as fases de implementação e para a aferição de resultados dos programas.

Assim, a avaliação da maneira como é realizada se mostra deficiente, acaba não sendo utilizada no momento de alocação de recursos nos orçamentos anuais. Mesmo os indicadores existentes, que medem a execução física e financeira das ações, são pouco aproveitados pelos órgãos para este fim. A avaliação também não permite identificar se os programas conseguem alcançar os resultados pretendidos com qualidade do gasto público (avaliação de custo-efetividade). Sem essas informações torna-se inviável revisar o planejamento e orientar mudanças estratégicas.

A ferramenta utilizada para o acompanhamento do PPA é o SIGEFES. Como ponto positivo nesta oficina foi citado que há a possibilidade de diversos usuários realizarem o lançamento de dados concomitantemente, o que produz informações atualizadas em tempo real, a partir das quais podem ser gerados relatórios. Essa possibilidade aliada ao fácil manuseio do sistema permitiria liberar acesso aos gerentes das áreas finalísticas e demais responsáveis pelas políticas públicas para que eles próprios pudessem realizar o acompanhamento das metas.

Embora o manuseio do SIGEFES seja simples, a dificuldade em seu uso reside mais no fato de que a equipe não possui qualificação técnica para interpretar os dados disponibilizados pelo sistema. Também foi mencionada a falta manutenção do sistema, o que impossibilita a realização de atualizações no sentido de atender a um novo modelo de monitoramento e avaliação.

Por fim, foi mencionada a falta de integração entre os sistemas que operam o planejamento estratégico, orçamentário e a avaliação de políticas públicas. Esse hiato inibe a articulação das ações governamentais por não permitir o compartilhamento de informações diretamente por meio dos sistemas. Como por vezes uma mesma informação tem que ser lançadas em mais de um sistema, o monitoramento do PPA acaba sendo percebido pelos órgãos como mais uma burocracia a ser cumprida.

Referências

ALMEIDA, Martin Francisco de; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade Orçamentária no Brasil: Diagnóstico, Rumos e Desafios**. 2017.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Revista Orçamento em Discussão, nº12, 2014.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **PPA, orçamento e planejamento, primeiro ato: três personagens à procura de uma história constitucional**.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante**.

CARDOSO JR, José Celso. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. 2014.

CARDOSO JR, José Celso. **Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023**.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Livro, p. 15.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Nº 10.489** de 14 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. ES, Vitória, jan. 2016.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: o que não é e o que pode ser**. 2012.

MUNDIAL, Banco. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington, DC: BIRD/Banco Mundial, 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Marco de parceria das nações unidas para o desenvolvimento sustentável - Brasil 2017-2021**. Brasília, 2016.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014.

**GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO**
Secretaria de Economia e Planejamento

