

Augustinho
PALUDO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

11ª edição
revista e atualizada

2024

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

A avaliação de desempenho/resultados vai além da análise dos resultados: é indispensável que os resultados sejam divulgados para toda a comunidade tomar conhecimento da gestão administrativa pública, e que seja verificada a satisfação do cidadão-usuário quanto aos serviços prestados pela organização. Além disso, é preciso que as informações geradas na avaliação **sejam efetivamente utilizadas** como suporte para a tomada de decisão quanto à alocação de recursos, e para a melhoria da gestão pública.

Portanto, **a avaliação de desempenho/resultados somente cumprirá seu duplo papel** – de propiciar transparência num regime democrático e de servir de instrumento para melhorar a eficiência/efetividade na gestão – **se, além de sua ampla divulgação**, contar com instrumentos efetivos de participação, que envolvam, num único debate, governos, gestores, equipes, servidores e cidadãos, **e se, em seguida**, o discurso da gestão por resultados e do foco no cidadão se transformar em ações concretas que incorporem as decisões e soluções oriundas desse debate.

Atenção → A lei 13.460/2017⁵ determina que Órgãos e Entidades públicos devem avaliar os serviços prestados – mediante pesquisa de satisfação ou outro meio que garanta estatística aos resultados – no **mínimo a cada ano**, nos seguintes aspectos: satisfação do Usuário; qualidade do atendimento; cumprimento de compromissos e prazos; quantidade de manifestações de usuários; e medidas adotadas para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. O resultado da avaliação **deverá ser integralmente publicado** no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários – que deverá servir de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.

5. É gratificante constatar que ideias que defendemos se convertem em lei, como essa, que também tem forte aplicação na item Cliente e Excelência em serviços públicos.

GESTÃO PÚBLICA EMPREENDEDORA

Na iniciativa privada o termo empreendedor remonta ao século XVIII, e é tido como uma pessoa que vê oportunidades; que inicia ou provoca mudanças: “um inovador que impulsiona o desenvolvimento econômico por meio da reforma ou revolução do padrão de produção” (Schumpeter *apud* Alessandra Costa *et al.*, 2008). Para Fernando Dolabela (2005), empreendedor “é alguém que sonha e busca transformar seu sonho em realidade”. Para a FNQ (2017) é qualquer tentativa de criação de um novo negócio ou empreendimento: atividade autônoma, nova empresa ou expansão do(a) existente.

Do ponto de vista econômico-privado os empreendedores são fundamentais, visto que as “oportunidades” que identificam são, em regra, vinculadas a investimentos que proporcionam algum tipo de retorno econômico-financeiro mais rentável do que os investimentos ou ganhos atuais.

Ser empreendedor não é a mesma coisa que ser empresário: **empresário** é aquele que chegou, por uma razão qualquer, à posição de dono da empresa, e desta tira os recursos de que necessita; **empreendedor** é aquele que está disposto a desvendar novos horizontes em busca de oportunidades – independentemente de ser ou não empresário.

O **empreendedorismo** pode ser entendido como a capacidade de aproveitar oportunidades, imaginar, desenvolver e realizar visões, capacidade de criar negócios ou penetrar em novos mercados, pronto para assumir todo o controle e o risco calculado.

O empreendedorismo **também se aplica ao meio público** – e tanto o empreendedorismo privado quanto o público têm nas “pessoas empreendedoras” (líderes, gestores, governos) o seu ponto-chave, pois são as pessoas empreendedoras que dão vida ao empreendedorismo.

Atenção → Sem pessoas empreendedoras não há empreendedorismo.

Fundamentado na ideia de tornar os governos mais eficientes e mais transparentes na utilização dos recursos públicos, e mais eficazes no resultado de suas ações, surgiu nos Estados Unidos a ideia de “reinventar o governo”. O **empreendedorismo público** teve como fonte de inspiração o livro *Reinventando o governo*, de David Osborne e Ted Gaebler.

O empreendedorismo se apresenta como uma forma de melhorar os governos. Não se deve governar uma nação como quem administra uma organização privada, visto que os governos são gestores públicos e não empresários, mas isso não impede que os governos e demais gestores públicos se tornem empreendedores. Para José Pereira (2008), “o esforço para criar uma cultura empreendedora na Administração Pública é um fator-chave para a elevação da gestão pública no Brasil, em termos de resultados e qualidade dos serviços públicos ofertados”.

Cultura empreendedora é aquela que favorece/dissemina a formação de um “espírito empreendedor”; que favorece/dissemina a busca pela inovação, pelo aperfeiçoamento, e pelo melhor modo de se fazer as coisas do dia a dia. Para o SEBRAE, a cultura empreendedora envolve crenças, valores, conhecimentos, articulação de ideias e padrões de comportamento, **para interferência criativa e realizadora**, em busca de ganhos econômicos e sociais. Para criar essa cultura é essencial que “os dirigentes aprovelem o comportamento empreendedor e reconheçam a importância da proatividade e da inovação em suas organizações” (Eliana Pessoa; Kelly Oliveira, 2006).

Diferentemente do governo burocrático, que se preocupava em atender aos seus interesses, **o governo empreendedor é aquele que pertence à comunidade**, que se volta para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Surge no contexto da administração gerencial como uma proposta de solução para os problemas públicos da sociedade pós-industrial. Busca novas formas de utilizar os recursos que resultem em mais eficiência, e caracteriza-se por decidir e coordenar mais, deixando a maior parte da execução a cargo dos demais atores.

O governo empreendedor adota uma gestão moderna – coordenada, compartilhada, descentralizada -, aberta à participação e ao trabalho em equipe, em que a iniciativa e a proatividade são incentivadas com vistas à criação de valor para os usuários dos serviços e para a própria gestão pública. Procura unir valores como orientação para a missão e para os objetivos, com formas modernas de administrar focadas no cliente-cidadão e nos resultados, além de apregoar a motivação dos servidores mediante incentivos.

O governo empreendedor é um governo especial. Na visão de Wilson Granjeiro (2006), é um governo que:

Procura formas eficientes de administrar. Está disposto a abandonar velhos programas e métodos. É inovador, imaginoso e criativo. Assume riscos. Transforma suas funções em fontes de receita, em vez de pesos sobre o orçamento. Despreza as alternativas convencionais que se limitam a oferecer serviços básicos. Trabalha de acordo com o setor privado. Cria empresas e operações geradoras de recursos. Orienta-se para o mercado. Reconhece o mérito. Faz com que as coisas funcionem e não teme sonhar o grande sonho. Utiliza técnicas de gerenciamento mais inovadoras e eficazes em relação ao custo.

Há uma série de **princípios** no livro de Osborne e Gaebler (1994) que orientam os governos e gestores a agirem como empreendedores, quais são:

- **Governo catalisador: navegando em vez de remar** – promove a atuação conjunta: pública, privada e voluntária (o governo coordena, regula e fomenta – e deixa a maior parte da execução aos demais atores);
- **O governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo** – os cidadãos são chamados a participar das decisões que afetam sua comunidade e a colaborar com a fiscalização/controle dos serviços públicos;
- **Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços** – com a finalidade de aumentar a eficiência (melhorar a qualidade dos serviços, reduzir gastos e minimizar esforços);
- **Governo orientado por missões: transformando órgãos burocratizados** – as antigas regras cedem lugar à missão e aos objetivos organizacionais – relacionados à eficiente prestação dos serviços públicos e ao fortalecimento da instituição perante a sociedade;
- **Governo de resultados: financiando resultados e não recursos** – não se financia a estrutura administrativa, mas a eficiente prestação dos serviços públicos de qualidade (indicadores devem ser utilizados para avaliar os resultados);
- **Governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia** – identificar e ouvir os clientes-cidadãos e direcionar os serviços prestados para o atendimento de suas necessidades;

- **Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas** – governos empreendedores criam novas fontes de recursos (taxas por serviços específicos, multas a infratores etc.) e economizam recursos orçamentários para utilizá-los de maneira mais eficiente no ano seguinte;¹
- **Governo preventivo: a prevenção em lugar da cura** – atuar preventivamente de acordo com um planejamento pode evitar/minimizar problemas, proporcionar melhores resultados e permitir a economia de recursos;
- **Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe** – dar mais autonomia a servidores e equipes, como forma de democratizar a gestão e agilizar a prestação de serviços;
- **Governo orientado para o mercado: introduzindo mudanças através do mercado** – ora fomentando a atuação dos mercados, ora implantando no meio público mecanismos/soluções utilizados pelo mercado.

O empreendedorismo governamental procura mobilizar a atuação de todos os setores – **público, privado e voluntário** – para a **ação conjunta** dirigida à resolução de problemas e ao atendimento das demandas sociais, tornando mais eficiente e mais transparente a utilização dos recursos públicos, e mais eficaz o resultado de suas ações. Governos empreendedores devem ser “catalisadores em vez de remadores”, devem **identificar e aproveitar** oportunidades, imaginar, desenvolver e realizar visões que solucionem os problemas sociais, mesmo que para isso tenham que assumir alguns riscos calculados.

O **governo empreendedor** não apregoa o Estado mínimo e nem o Estado gigante: **apregoa um Estado forte**; um Estado visionário, ativo, que lidera, que aponta o caminho, que incentiva, fomenta, apoia; que regula e controla; e que avalia os resultados – e que deixa a maior parcela da execução por conta da iniciativa privada.

Atenção → Nos governos empreendedores a maior parcela da execução fica a cargo da iniciativa privada.

1. No sistema orçamentário brasileiro atual, os gestores são “forçados” a gastar mais para receber mais recursos no ano seguinte (se gastam menos, recebem menos no ano seguinte).

Há muito os Estados **ultrapassaram suas funções tradicionais** de garantir contratos, justiça e propriedade. Para Mírian Silva (2016) “O Estado constitui-se como agente central na orientação da atividade de comércio internacional de um país”.

Os Estados/Governos modernos preocupam-se com o equilíbrio da economia, preocupam-se com a **competitividade** dos produtos nacionais em face da globalização – devem **indicar o caminho** do desenvolvimento nacional, e através de parcerias estratégicas e empreendedorismo **devem** investir e fomentar a inovação tecnológica, e criar condições de infraestrutura e linhas de crédito em nível suficiente **para que** as empresas nacionais ousem investir mais, inovar mais, criar mais e expandir seus mercados nacional e internacionalmente – gerando divisas, aumentando a arrecadação de impostos, o nível de emprego e de renda, e gerando finalmente não só o crescimento, mas também o desenvolvimento econômico que proporcione aumento de bem-estar geral a toda sociedade.

Diego Coelho (2014) inspirado em diversos autores afirma que “a robustez do crescimento nacional passa necessariamente pela capacidade do Estado em catalisar e induzir a competitividade dos empreendimentos presentes em seu território”. Nesse sentido, de fomentar a competitividade nacional, é possível afirmar que “a eficiência do serviço público e da função pública é, mais do que nunca, fator determinante para os investimentos internacionais e o desenvolvimento econômico, e, conseqüentemente, para o emprego e o poder aquisitivo”.²

Para o Sebrae, empreendedorismo é a arte de fazer acontecer com criatividade e motivação. Consiste no prazer de realizar, com sinergismo e inovação, qualquer projeto pessoal ou organizacional em desafio permanente às oportunidades e riscos. É assumir um comportamento proativo diante de questões que precisam ser resolvidas. É a busca do autoconhecimento em processo de aprendizado permanente, em atitude de abertura para novas experiências e novos paradigmas.

Peter Drucker ensina que o **empreendedor busca oportunidades**, ele “tem êxito na medida em que analisa sistematicamente as fontes de oportunidades de inovar, identifica uma oportunidade e se põe a explorá-la”. Para Andréa Vilhena (2016) “O empreendedor é agente dinâmico; uma força motriz que impulsiona a economia em todas as direções”. **O empreendedorismo é orientado para a missão, para os objetivos e para os resultados.** Os governos devem ser empreendedores aptos a construir

2. Conferência Inaugural do Fórum Brasil-França; Setembro de 2009.

um projeto de cidade, de estado e de nação, e promover ações capazes de dar respostas aos atuais desafios urbanos e aos anseios da população local, estadual e nacional.

Para isso, **exige-se**: mudanças na legislação; novas formas de liderança³ no setor público; e recompensa pelos resultados obtidos – **é fundamental que resultados significativos sejam identificados, reconhecidos e recompensados**.

Segundo Eliana Pessoa e Kelly Oliveira (2006), “é importante verificar os resultados dos novos projetos. Os projetos bem-sucedidos devem ser valorizados e recompensados”. **Pesquisas demonstram que o trabalho bem executado e a dedicação dependem de ações da empresa para que haja reconhecimento do trabalhador**, não apenas na forma de premiação de projetos uma vez ao ano, mas de elogios e de recompensas em seu dia a dia.

Os empreendedores afetam positivamente e decisivamente suas empresas; no entanto, poucas pessoas são empreendedoras. “Acho que um empreendedor tem que ser... de certa forma um líder” (Alessandra Costa *et al.* 2008). Para o líder-empendedor o “homem comum” é uma espécie de “problema” que pode dificultar ou mesmo impedir a realização de seu projeto, de seu sonho. Segundo Andréa Vilhena (2016) “Um empreendedor é um líder que inicia seu próprio empreendimento com ou sem fins lucrativos”.

Atenção → O empreendedorismo está diretamente relacionado à figura do líder empreendedor.

Para Motta *apud* Eliana Pessoa e Kelly Oliveira (2006):

uma organização empreendedora deve estar com líderes preparados e capacitados para gerenciar, e isto significa: coordenar, ter visão de futuro [...], estimular a participação dos empregados, incentivar e motivar as pessoas em função de objetivos e metas compartilhadas, promovendo crescimento mútuo.

Primeiro, é necessário que ocorram mudanças na legislação, no sentido de permitir ao gestor público **mais liberdade** na utilização de

3. A FNQ vem destacando a importância da “Liderança Transformadora” que luta para melhorar a gestão e os resultados da sua organização, dando exemplo de competência e ética – selecionando e preparando as novas lideranças para o amanhã.

recursos, na realização de parcerias e na recompensa pelos resultados, excepcionalizando ou minimizando as regras rígidas ora existentes, e flexibilizando sua atuação. Em troca dessa maior autonomia e flexibilidade definem-se objetivos e indicadores, e cobram-se resultados efetivos.

Em seguida, deve-se desenvolver, junto às lideranças, o espírito empreendedor, quer seja interno ou externo.

Os **empreendedores pensam estrategicamente antes de agir**, consideram os anseios do cidadão e as necessidades da instituição, os recursos disponíveis, os custos e os riscos envolvidos e as ações pretendidas. **Líderes empreendedores** são criativos, pensam mais no futuro, desenvolvem visões, entendem as inter-relações de forma mais ampla, possuem habilidades variadas, têm valores definidos, são flexíveis e persistentes, mostram a sua equipe para onde estão indo, como chegar lá e qual a recompensa que os espera na chegada.

O líder empreendedor não vive do passado – preocupa-se com o presente, mas o foco de suas ações está no futuro, no longo prazo, em busca de perenidade, de sustentabilidade e de melhores resultados. “A liderança está no coração da reforma e da excelência do serviço público” (Juliana Silveira, 2007).

Segundo Henry Minunberg, o gerente (ou líder) empreendedor “atua como iniciador e planejador da maior parte das mudanças controladas em sua organização”. **As autoridades máximas das instituições públicas devem propiciar um ambiente favorável a essas lideranças empreendedoras**, assim como para o desenvolvimento de novas lideranças. Líderes empreendedores estão sempre bem informados, acompanham as mudanças e sabem onde e como utilizá-las em benefício da instituição a que servem.

Como **resultado do empreendedorismo** governamental em todos os níveis, posto em prática através dos governos e gestores (novos líderes públicos) e suas equipes, é possível: melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade na produção de bens e serviços públicos, minimizando esforços e reduzindo os custos envolvidos; e ainda, assegurar a sustentabilidade no longo prazo.

Destaque-se, ainda, que os governos empreendedores **devem ser continuamente avaliados**, principalmente pela sociedade, a fim de readequar seus planos, suas estratégias, e seus objetivos e metas – de acordo com a aprovação/reprovação da sociedade -, para que persigam sempre o melhor resultado possível, orientado pelas necessidades dos cidadãos.

“O empreendedorismo **traz esperança** de prosperidade para países em desenvolvimento; é o motor de um país para o desenvolvimento econômico;

faz a diferença entre os países que dão certo e os que estacionam” (Revista Exame; 2005, 2007).

Síntese das características do empreendedorismo e do empreendedor: jeito novo e mais eficiente de administrar; inovador, proativo, imaginoso, criativo e persistente; interdependente, autoconfiante, cria e usa rede de contatos; assume riscos calculados; procura novas fontes de receitas; despreza as alternativas convencionais básicas; aceita e utiliza ideias do setor privado; orienta-se para o mercado; reconhece e recompensa os resultados; mobiliza atuação conjunta – pública, privada e voluntária; é mais transparente na utilização dos recursos públicos; é mais eficaz o resultado de suas ações; promove a competitividade dos produtos nacionais; incentiva empresas a ousar mais, investir mais, criar mais; é catalisador em vez de remador; identifica e aproveita oportunidades; orienta-se pela missão, por objetivos e para resultados; exige novas formas de liderança; concede autonomia e flexibilidade – e cobra resultados efetivos; pensa e planeja estrategicamente (longo prazo) antes de agir; incorpora os anseios do cidadão; promove mudanças planejadas; melhora a eficiência, eficácia e efetividade na produção de bens e serviços públicos; minimiza esforços e reduz custos; e monitora resultados.

Brasil

O Brasil vem adotando a postura empreendedora. Um dos exemplos são os **contratos de gestão**, que representam formas descentralizadas/desconcentradas de execução, baseadas em compromissos recíprocos, com objetivos, metas e responsabilidade previamente definidos, e avaliação precisa dos resultados efetivamente obtidos. Inserem-se também no empreendedorismo **as parcerias**, no sentido de envolver diferentes atores, ampliar as fontes de recursos e obter melhores resultados na implementação das políticas públicas, tanto em termos de qualidade como de custos. Recentemente **o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – foi o maior ato de empreendedorismo já adotado pelo Governo brasileiro**, entre muitos outros casos já utilizados.

O Brasil também adotou medidas para aumentar a competitividade dos produtos nacionais, são elas: desonerações tributárias e melhoria da infraestrutura mediante as ações do Pac1 e Pac2; incentivo e fomento à inovação e à qualificação profissional. As duas primeiras medidas reduzem custos de produção; as duas últimas melhoram a produtividade

e a qualidade – e todas contribuem para melhorar a competitividade dos produtos nacionais. Essas ações promovidas pelo PAC1 e PAC2 **continuarão a beneficiar** o Brasil e a competitividade nacional.

Diversos Governos Estaduais e Municipais adotaram as denominadas “incubadoras” como um local onde se fornece uma estrutura para fomento ao empreendedorismo tanto na área pública como na área privada (em regra, existe parceria com Universidades Federais e Estaduais). No entanto, para Jaroszewski (2020), as ações de empreendedorismo carecem de coordenação e de uma agenda prioritária e comum.

Microempreendedor Individual

Microempreendedor individual é o empreendedor que obtém a remuneração necessária ao seu sustento (e em regra de sua família) mediante o retorno financeiro do seu próprio negócio.

No Brasil essa atividade encontra-se regulada e incentivada por meio da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, Lei Complementar nº 123/2006, de dezembro de 2006, e pela Lei Complementar 128/08 que criou a figura do Microempreendedor Individual-MEI. São páginas de apoio ao microempreendedor individual: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/> e <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/tipoconteudo/empreendedorismo?codTema=2>.

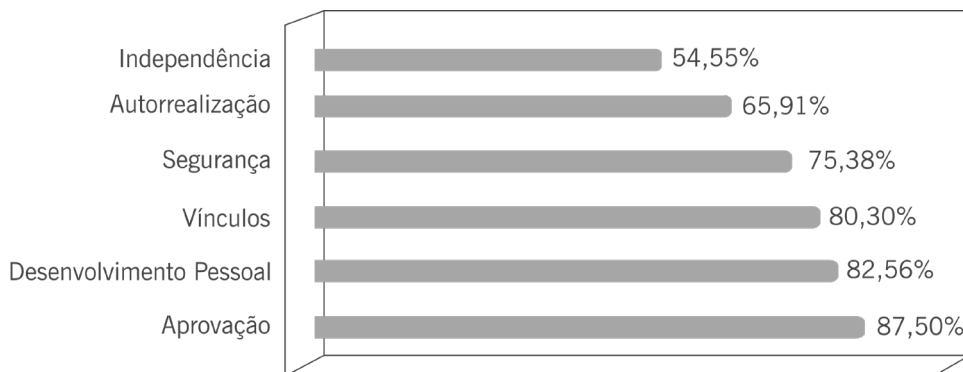
13.1. INTRAEMPREENDEDOR

Intraempreendedor é aquele que atua no seu ambiente de trabalho, na sua empresa, e nesse ambiente procura novas e melhores formas de fazer as coisas, que resultem necessariamente em maior qualidade, maior produtividade, menores custos ou menores esforços. **É aquele que encontra solução** para um problema ou demanda existente. **É aquele que vê o que os outros não conseguem ver**: vê o passado, vê o presente e tem uma visão de futuro. **É aquele que corre riscos** ao sugerir ideias e soluções. **É aquele que veste a camisa da organização** e corre os 90 minutos para marcar o gol que leva aos melhores resultados: novas, melhores e mais simples formas de se fazer.

O intraempreendedor preocupa-se em atingir as metas, explicita sua visão e busca apoio para seus projetos. Sofre com os problemas da organização e alegra-se com a sua solução, mesmo que alcançada por outro. **É um agente ativo nos processos de mudança, e objeto de esperança para**

uma organização melhor. Não teme assumir responsabilidades. Não teme pequenas falhas, pois estas fazem parte do novo e da conquista.

Atenção → A principal diferença entre empreendedor e intraempreendedor é que o primeiro trabalha para si próprio enquanto que o intraempreendedor é servidor de um ente público ou empregado de empresa privada.



O que o intraempreendedor valoriza/procura. Fonte: Pessoa e Oliveira (2006).

O intraempreendedor público tem enfrentado a regulamentação rígida, a resistência a mudanças e a falta de uma política de incentivos, e **mesmo assim** tem sido corajoso (Frota, 2020) e atuado na inovação, pois sabe dos benefícios que o empreendedorismo e a inovação podem trazer para o ente público para o qual trabalha.

O empreendedorismo é uma força motriz capaz de proporcionar melhorias na qualidade dos serviços e nos resultados da gestão como um todo.

Sem o empreendedorismo – **não só no discurso como também na prática** –, não há como as empresas sustentarem-se no mercado, bem como manter a credibilidade, os resultados financeiros e o nível de satisfação dos *stakeholders* (Eliaana Pessoa; Kelly Oliveira, 2006).

O **empreendedor ‘não se aposenta’**: está sempre pronto para algo novo e desafiador: **são diferentes e indispensáveis ao sucesso de qualquer organização** pública ou privada – por isso devem ser identificados; incentivados; ter liberdade de atuação; e ser reconhecidos pelas melhorias e resultados alcançados.

CICLO DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL

14.1. INTRODUÇÃO E ASPECTOS GERAIS

Analise a figura abaixo e perceba que o centro é constituído pelo PPA, LDO e LOA. **O planejamento, o orçamento, a gestão e o controle se referem a esses instrumentos de planejamento e orçamento** definidos no art. 165 da CF/1988.



Fonte: VIII Semana Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas, Bento Gonçalves, 2011.

Para John Magretta (1998), “a gestão viabiliza as organizações, a boa gestão as faz funcionar bem”. **Entenda-se gestão¹ como o ato de gerir a atuação administrativa**, que incide mais fortemente sobre a implementação, sobre a execução dos planos e programas. Para a Biblioteca Universal, gestão significa “metodologia que engloba a técnica, a ciência e a aptidão necessária ao bom funcionamento de uma organização empresarial”.

1. O conceito de gestão encontra-se analisado em **três dimensões** no Capítulo 1.

A **gestão compreende** um conjunto de decisões e ações que tem a finalidade de garantir que todos os recursos existentes na organização sejam utilizados de forma eficiente, a fim de assegurar a eficácia quanto aos resultados pretendidos.

Compete à gestão a **missão** de otimizar o funcionamento da organização mediante decisões racionais embasadas em informações confiáveis e relevantes, harmonizando, coordenando e motivando todos os colaboradores envolvidos, e direcionando os esforços para o alcance dos objetivos estabelecidos no planejamento.

Em face da dinâmica da sociedade, **os sistemas de gestão estão em constante evolução**, haja vista que as práticas gerenciais tradicionais não atendem as atuais necessidades de desempenho das organizações públicas ou privadas, na produção de bens ou na prestação de serviços, agora de padrão mundial.

Segundo Marcelo Moraes², a gestão pública pressupõe autonomia de atuação e estreita vinculação da ação pública às suas finalidades e ao alcance dos resultados esperados; pressupõe a experimentação de novos paradigmas emergentes na relação entre a Administração Pública e os administrados, que valorizam a flexibilidade, a negociação, o uso criterioso da discricionariedade, o exercício da ponderação entre interesses, valores e direitos, e, sobretudo, a motivação do ato administrativo.

Ciclo de gestão ampliado

O **ciclo de gestão ampliado** ou **ciclo de planejamento e orçamento público** é composto por **três instrumentos principais**: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

- O **Plano Plurianual**, que vigora por quatro anos, estabelece **diretrizes, objetivos e metas** da Administração Federal para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio/longo prazo.
- A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** é elaborada anualmente e objetiva detalhar as **metas e prioridades** da Administração para o ano subsequente, estabelecer diretrizes da política fiscal e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de dispor sobre alterações tributárias e estabelecer a política de aplicação das agências de fomento.

2. Foi Secretário de Gestão no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- A **Lei Orçamentária Anual** obedece aos parâmetros definidos pela LDO e pelo PPA, e **estima as receitas e fixa as despesas** de toda a Administração Pública Federal para o ano subsequente. O orçamento é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de ações vinculadas aos programas, que constituem a integração do planejamento com o orçamento.

O Ciclo de Planejamento e Orçamento Federal **corresponde a um período de tempo maior do que quatro anos**. Ele **inicia** com a elaboração, discussão, votação e aprovação do PPA – Plano Plurianual, **continua** com a elaboração, discussão, votação e aprovação da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, e, **por fim**, abrange também a elaboração, discussão, votação e aprovação, execução, controle e avaliação da Lei Orçamentária Anual – LOA. Além disso, o ciclo de gestão abrange as etapas de **monitoramento** do PPA em tempo real, com informações registradas no Siop; **avaliação** anual do PPA, para análise da sua concepção, da implementação e dos resultados obtidos no ano anterior; e **revisão** do PPA, para incorporação das informações geradas na avaliação, por meio de alterações (inclusões/exclusões) na programação para o ano seguinte e, dentro da perspectiva do PPA rolante, para os três anos subsequentes.

A LDO tem um período de vigência de 18 meses, e orienta e acompanha o projeto de Lei Orçamentária Anual e a sua execução no exercício seguinte; e, na prática, existe uma avaliação/revisão anual do conteúdo/texto da LDO. A LOA, por sua vez, apresenta também as fases de execução, controle e avaliação.

O Ciclo de Gestão Anual encontra-se ao final desse capítulo, com aspectos amplos e detalhados acerca da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Dada a importância do Ciclo de Gestão – tanto para a gestão pública como para concursos – vamos abordar detalhadamente cada um desses instrumentos: PPA, LDO e LOA.

14.2. PLANO PLURIANUAL – PPA

O Plano Plurianual – PPA é o **instrumento legal de planejamento** de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos do período e o futuro sustentável da nação, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo.

O planejamento governamental é uma atividade permanente que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas, e o **PPA é um instrumento desse planejamento** que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Em face da escassez de recursos, o planejamento governamental constitui um espaço político onde o governo escolhe quais políticas públicas implementar aproveitar oportunidades, resolver os problemas e atender as demandas da sociedade.

O Plano Plurianual **condiciona** a elaboração de todos os demais planos no âmbito federal, que devem estar de acordo e harmonizar-se com ele, conforme dispõe o art. 165, § 4º, da CF: os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados **em consonância com o plano plurianual** e apreciados pelo Congresso Nacional.

O PPA é o instrumento de planejamento de médio/longo prazo do governo federal. Ele abrange não só o montante relativo aos dispêndios de capital, mas também objetivos, iniciativas e metas físicas que devem ser alcançadas até o final do período. O Plano detalha ainda as despesas que possuem duração continuada, condicionando, portanto, a programação orçamentária anual ao planejamento de longo prazo.

No **âmbito nacional**, o PPA representa o Planejamento Estratégico³ do Governo Federal, embora a missão já esteja definida nas teorias sobre o Estado como “promover o bem-estar da coletividade”.

Atenção → O PPA representa o Planejamento Estratégico do Governo Federal.

Cabe ao PPA **declarar as escolhas** do governo e **indicar os meios** para a implementação das políticas públicas, e ainda, **orientar a ação** do Estado para o alcance dos objetivos pretendidos.

14.2.1. Conceito, Regionalização e Vigência

O conceito do PPA é extraído da Constituição Federal, art. 165, § 1º: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para

3. No entanto, em nível de Órgão/Entidade/Unidade Administrativa existe outro Planejamento Estratégico específico – e o PPA representa um planejamento de médio prazo.

as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Este conceito pode ser detalhado para facilitar a sua compreensão:

- **Regionalização** – refere-se às macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul – será detalhado no tópico a seguir.
- **Diretrizes** – são “um conjunto de instruções”, são “orientações gerais” que balizarão as medidas que o governo adotará para alcançar os objetivos; são “linhas norteadoras” que definem os rumos a serem seguidos; são critérios de ação e de decisão que disciplinam e orientam os diversos aspectos envolvidos no planejamento.
- **Objetivos** – são alvos a serem atingidos, são os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais, sempre visando ao bem-estar da coletividade. Cada Programa incluso no PPA possui objetivo específico, ao mesmo tempo que concorre para o alcance dos objetivos gerais.
- **Metas** – são partições dos objetivos que, mediante a quantificação física dos programas e projetos, permitem medir e avaliar o nível de alcance dos objetivos.
- **Despesas de Capital** – as despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital – são obras de toda espécie, equipamentos, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas.
- **Outras delas decorrentes** – são as despesas geradas **após** a entrega do produto das despesas de capital. São despesas correntes essenciais para o seu funcionamento ou manutenção. Ex: a construção de uma escola é despesa de capital. Concluída a obra e iniciada a sua utilização é necessário contratar professores, auxiliares, pagar despesas com luz, água, telefone, etc. – essas são as **despesas decorrentes das despesas de capital** (da construção da escola).
- **Programas de Duração Continuada** – de acordo com a LRF são despesas que ultrapassam a dois exercícios financeiros. Referem-se à manutenção dos órgãos e entidades e aos recursos necessários à oferta de bens e serviços no período de vigência do PPA através de programas continuados de educação, saúde, segurança, lazer, etc.

Regionalização

Com vistas a alcançar os objetivos constitucionais estabelecidos no art. 3º da CF/1988 (reduzir as desigualdades regionais), **o critério utilizado para o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas é a regionalização** (não é por estado nem por municípios), e o critério populacional (art. 35 das Disposições Constitucionais Transitórias; a redução das desigualdades inter-regionais será cumprida distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população).

Essa regionalização não se refere apenas ao PPA, mas a todos os demais planos que conforme art. 165, § 4º, devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

A constituição de 1988 também destaca a regionalização no art. 165, § 6º e § 7º:

§ 6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo **regionalizado** do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

§ 7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades **Inter-regionais**, segundo critério populacional. (grifo nosso)

O § 5º, I e II (citado no § 7º), refere-se ao orçamento fiscal e ao orçamento de investimento das empresas estatais. **O orçamento da seguridade social não está incluído** visto que os seus recursos são insuficientes para atender as necessidades da seguridade social, portanto, não há sobra de recursos para serem aplicados em outras finalidades.

As regiões às quais o PPA se refere são as **macrorregiões brasileiras**: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. A essas macrorregiões é necessário acrescentar uma outra possibilidade: **a nacional** – visto que existem diretrizes, objetivos e metas de caráter nacional, pois todos os brasileiros serão beneficiados, independentemente da Região ou do Estado em que residam.

Atenção → O critério de regionalização do **PPA é por Macrorregiões** – no entanto, **na LOA** as ações podem ser identificadas por Estados e Municípios.

Vigência

O art. 35, § 2º, das Disposições Constitucionais Transitórias assim estabelece: até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II (ainda não elaborada), serão obedecidas as seguintes normas: I– o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Portanto, o PPA será enviado ao Congresso Nacional para aprovação no primeiro ano do mandato, **passando a vigorar a partir do segundo ano do mandato presidencial atual até o final do primeiro ano do mandato presidencial seguinte**. É de quatro anos o período de sua vigência, mas ele não coincide com o mandato presidencial.

É no primeiro ano do mandato do Presidente da República que é elaborado o seu PPA; o seu planejamento para os quatro anos seguintes. O PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional no 1º ano do mandato presidencial, até 31 de agosto e devolvido para sanção até 22 de dezembro do mesmo ano.

Assim, **no primeiro ano de mandato Presidencial é utilizado o PPA elaborado pelo presidente anterior** (e também a LDO e a LOA). O quadro a seguir ajuda a compreender que a vigência do PPA é de quatro anos, mas não coincide com o mandato presidencial.

ANO	GOVERNO	PPA UTILIZADO	QUEM ELABOROU	VIGÊNCIA
2014	4º ano do 1º Gov. Dilma	2011-2015	1º Governo Dilma	4 anos
2015	1º ano do 2º Gov. Dilma	2011-2015	1º Governo Dilma	4 anos
2016	2º ano do 2º Gov. Dilma	2016-2019	2º Governo Dilma	4 anos
2017	3º ano - Governo Temer	2016-2019	2º Governo Dilma	4 anos
2018	4º ano - Governo Temer	2016-2019	2º Governo Dilma	4 anos
2019	1º ano Gov. Bolsonaro	2016-2019	2º Governo Dilma	4 anos
2020	2º ano Gov. Bolsonaro	2020-2023	Governo Bolsonaro	4 anos
2021	3º ano Gov. Bolsonaro	2020-2023	Governo Bolsonaro	4 anos
2022	4º ano Gov. Bolsonaro	2020-2023	Governo Bolsonaro	4 anos
2023	1º ano Governo Lula	2020-2023	Governo Bolsonaro	4 anos
2024	2º ano Governo Lula	2024-2027	Governo Lula	4 anos

14.2.2. Modelo de Gestão e Estrutura do PPA

Ação governamental bem planejada é aquela que orienta a alocação de recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva, maximizando os benefícios das políticas públicas para a sociedade (Ministério do Planejamento, 2023).

A gestão do PPA é responsabilidade do Ministério do Planejamento, levada a termo pela Secretaria Nacional de Planejamento, a qual compete coordenar e gerir o sistema de Planejamento e Orçamento Federal, incluindo a elaboração e gestão do Plano Plurianual. Essa gestão do PPA é compartilhada com a Presidência da República, com a Casa Civil, com os Ministérios e com os Órgãos Setoriais.

A gestão do PPA **tem a missão** de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do Plano, com vistas a ampliar as entregas do governo à sociedade: consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução dos objetivos e metas.

Foi o **PPA 2000-2003** que introduziu a **gestão por resultados** na administração pública federal, centrada nos programas. Esse modelo complementa a ótica da gestão das organizações, que se orientam pelas suas missões, otimizando a gestão organizacional, a qualidade dos serviços e os resultados diretos para a sociedade.

O **PPA 2004-2007** focava a dimensão social e inovou ao trazer o **Pacto de Concertação**: um instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais: macrorregional, regional, estadual, municipal etc., capaz de pôr em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento nacional e local, baseada em estratégias de estruturação equilibrada e complementar, respeitando a diversidade e a identidade cultural. Outra inovação foi a chamada **programação plurianual “deslizante”** que manteve uma base de planejamento com horizonte permanente de médio prazo, e a projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano, configurando caráter de permanência ao Plano Plurianual, mediante a projeção indicativa de exercícios futuros para além de seu período de vigência.

A Gestão do **Plano Plurianual 2008-2011** orientava-se pelos critérios de **eficiência, eficácia e efetividade**. Esse modelo era constituído pela gestão estratégica e pela gestão tático-operacional.

O Modelo de Gestão do **PPA 2012-2015** manteve os **critérios** de eficiência, eficácia e efetividade, mas **inovou** ao segregar a gestão tática da gestão operacional. Passaram a existir **três dimensões**: a estratégica, a

tática e a operacional – as duas primeiras fazem parte do plano e a última encontra-se vinculada ao orçamento anual. Também foram destaques a transparência e o aperfeiçoamento da comunicação com a sociedade.

No PPA 2012-2015 a **Gestão Estratégica** avançava para além da definição da visão, de diretrizes, de eixos, de macrodesafios, da consistência estratégica e da avaliação da execução: constituía-se numa base para **repactuação permanente** das condições de governabilidade, governança e implementação do Plano. A **Gestão Tática** (Programas) contemplava a definição dos programas Temáticos com maior capacidade de impactar e construir, no médio e longo prazo, o projeto de desenvolvimento proposto no plano.

Na gestão tática, quatro atores merecem destaque: **Gerente de Programa**, que integra a alta administração do órgão e é o responsável pela gestão do Programa: tem por função proporcionar e articular os recursos para o alcance dos Objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das Ações do programa e estabelecer mecanismos inovadores para seu financiamento. É o titular da unidade administrativa à qual o **Programa** está vinculado. **Gerente Executivo**, indicado pelo Gerente do Programa: tem como função apoiar a atuação do gerente de programa, responsabilizando-se também pela integração e o acompanhamento do conjunto das Ações do Programa, sempre que a sua figura for considerada necessária pelo gerente do programa. **Coordenador de Ação**, cuja função é viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais Ação do programa; é o responsável pela unidade administrativa à qual se vinculam as ações, devendo estar o mais próximo possível da execução das mesmas: é o titular da unidade administrativa à qual se vincula a Ação. **Coordenador Executivo**, indicado pelo Coordenador da Ação, que possui a função de apoiar a atuação do coordenador da Ação sempre que a sua ajuda for considerada necessária pelo coordenador.

A **Gestão Operacional** refere-se à execução do plano mediante alocação de recursos nos orçamentos anuais. Os Empreendimentos de Grande Porte poderiam ser desdobrados nas leis orçamentárias em mais de uma ação, para expressar sua regionalização ou seus segmentos.

O PPA 2016-2019 manteve a dimensão estratégica, tática e operacional; e aproximou a orientação estratégica dos Programas Temáticos, **demonstrando como** a estratégia geral do governo se conecta com os objetivos e metas da dimensão programática – permitindo ver as principais diretrizes de governo e sua relação com os Objetivos estabelecidos para os Programas Temáticos. Os **Eixos e as Diretrizes Estratégicas** norteavam

a implantação das políticas e a construção dos Programas Temáticos: a conexão entre esses três instrumentos ficou mais clara e visível.

A **gestão do PPA 2016-2019** observou os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade: articulava os meios necessários para o alcance dos Objetivos e das Metas, sobretudo para a garantia de acesso às políticas públicas pelos segmentos populacionais mais vulneráveis, e buscava o aperfeiçoamento da integração e implementação das políticas públicas, dos critérios de regionalização, dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do Plano, e da cooperação federativa. Nesse PPA os **objetivos** ganharam maior destaque, como elos entre o Plano e o Orçamento; entre o Programa Temático e suas fontes de financiamento. O objetivo foi mais que uma declaração de intenção: foi o **primeiro nível de responsabilização** do Plano, pois havia um órgão responsável para cada Objetivo; *e as metas foram seletivas e estruturantes*: aquelas capazes de demonstrar a evolução dos Objetivos dos Programas que traduzem as realizações mais importantes definidas para o plano.

O modelo de gestão do PPA de – **2012 a 2019** – pautava-se pela flexibilidade, criatividade e informação, pela ampliação da comunicação e da coordenação entre os Órgãos Centrais de Governo e os órgãos executores, pelo respeito à diversidade política e suas relações de complementaridade, pelo diálogo, pelo fortalecimento do pacto federativo e pela transparência. Essa gestão abrangia **todos os recursos** necessários, e a orientação das organizações e de seus processos para a busca de resultados, com aperfeiçoamento dos indicadores, da comunicação, e da articulação intra/intergovernamental e com a sociedade organizada, visando: **maior eficiência** na implementação dos programas; **maior eficácia** ampliando as entregas à sociedade; e **maior efetividade** melhorando o bem-estar de todos os brasileiros.

O **PPA 2020-2023** também manteve a gestão estratégica, a gestão tática e a gestão operacional. A estratégica é composta pelos Eixos Estratégicos, Diretrizes e Temas; a tática pelos Programas, e, na LOA, a operacional compreende as ações orçamentárias. A gestão deste PPA **tinha como princípios**: publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade; e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA.

Com a extinção do Ministério do Planejamento e sua incorporação ao Ministério da Economia, a Secretaria-Geral (SG) recebeu a incumbência do “planejamento nacional estratégico” e o Ministério da Economia, a de

“formulação do planejamento estratégico nacional” (Lei nº 13.844/2019). Essa nova organização também desconectou a estrutura funcional dos planejamentos de médio e longo prazos, colocando-a em linhas distintas de comando: a Secap ficou responsável pelo PPA e a Seges pela estratégia de longo prazo e planos estratégicos institucionais (Mundin, 2020).

Estrutura do PPA

No período 2019-2022, o Ministério do Planejamento foi extinto, causando sérias dificuldades à implementação de políticas públicas. Foi uma decisão articulada que abandonou as políticas sociais de inclusão e combate à pobreza, privilegiando a classe mais rica do país. Os cortes orçamentários na saúde e educação foram contínuos, talvez para que essas áreas funcionassem mal e, assim, ter argumentos para sua privatização, sem preocupação com as necessidades da população pobre do Brasil.

O PPA **2024-2027** mantém a gestão estratégica, a gestão tática e a gestão operacional. Todavia, a **gestão estratégica** foi fortalecida e compreende: visão de futuro, valores, diretrizes, eixos e objetivos estratégicos; a **tática** contém os programas, e a **operacional**, em nível de LOA, compreende as ações orçamentárias.

O novo PPA **resgata a participação social**, amplia a transparência e a regionalização das metas, incorpora programas transversais, expande as avaliações, e adota estratégias para conduzir a Nação a um patamar mais elevado de desenvolvimento sustentável, com inclusão, de maneira sinérgica com entes federativos e com a sociedade, mensurando o impacto real de transformação na vida dos cidadãos.

Este PPA aposta na articulação entre os planos regionais de desenvolvimento, priorizando iniciativas específicas para as respectivas regiões, aprimorando a articulação federativa e contribuindo para a redução das desigualdades regionais; e utiliza o modelo lógico na construção do desenho e no acompanhamento dos programas.

Estrutura do PPA

Até 2012, a estruturação dos PPAs **era** baseada no binômio Programa-Ação, utilizado tanto no PPA como nas LOAs: nesse modelo havia sobreposição entre o plano e o orçamento através das ações. A partir de 2012, as **ações se tornaram exclusivas dos orçamentos**. Dessa forma não há sobreposição, mas **complementaridade** entre esses instrumentos,

sem prejuízo à integração. Essa estrutura do PPA preserva as diferenças essenciais do Plano e do Orçamento: o PPA tem como foco a organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, e o Orçamento responde pela organização em nível operacional (demonstra como fazer: ações orçamentárias).



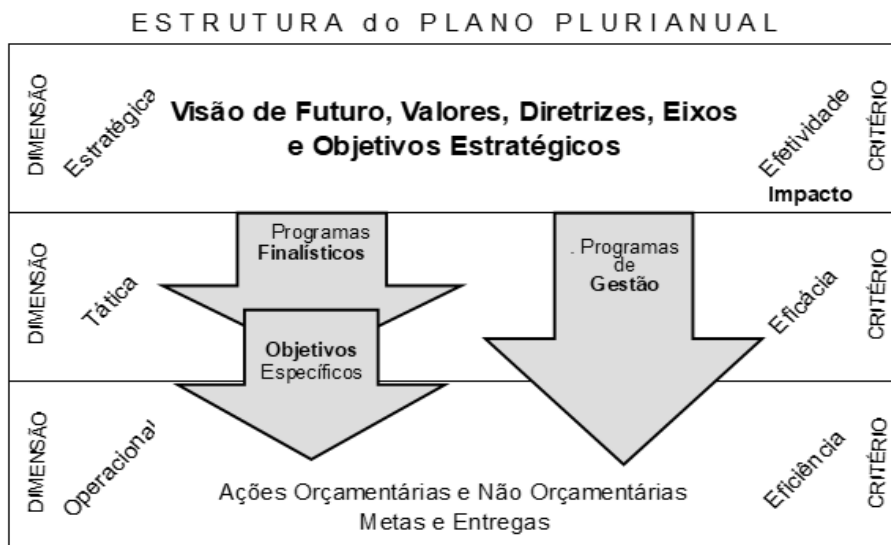
A **estrutura** do PPA **2012-2015** compreendia macrodesafios e programas. No PPA **2016-2019**, compreendia a dimensão estratégica, contendo visão de futuro, eixos estratégicos, diretrizes estratégicas, e a dimensão tática com os programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao estado. No PPA **2020-2023**, a estrutura continha a dimensão estratégica (eixos, diretrizes e temas) e a dimensão tática com os programas; e a dimensão operacional mencionada no plano, refere-se à LOA.

No PPA **2024-2027** a estrutura também compreende a dimensão estratégica e a dimensão tática. A dimensão operacional é tratada nas LOA's.

- **Dimensão Estratégica**, composta pela visão de futuro, valores, diretrizes, eixos temáticos, e objetivos estratégicos (com indicadores-chave nacionais e respectivas metas). nessa dimensão os indicadores e metas vinculam-se ao impacto/efetividade e resultados estratégicos.
- **Dimensão Tática**, é composta pelos Programas Finalísticos e de Gestão. Os finalísticos, com objetivos, metas e indicadores, entregam bens e serviços à sociedade, e os de gestão atendem despesas com a manutenção e funcionamento dos órgãos e entidades. Nessa dimensão, os indicadores e metas têm correspondência com resultados na camada legal e com produtos na camada gerencial.
- **Dimensão Operacional**, associada às ações orçamentárias e não orçamentárias, ambas contribuindo para o alcance dos objetivos dos Programas. Essa dimensão vincula-se a LOA, **exceto** as ações não orçamentárias que constam apenas no PPA.

Atenção → As ações não orçamentárias constam apenas no PPA.

O PPA 2024-2027 tem 88 programas finalísticos; 13 diretrizes; 3 eixos; 35 objetivos estratégicos; e um programa de gestão para cada poder. A previsão de gastos é de 13,3 trilhões de reais, sendo 70,81% recursos orçamentários; e 86% dos recursos são destinados aos programas finalísticos.



Elaborado a partir do Manual para Elaboração do PPA 2024-2027.

Observações Importantes

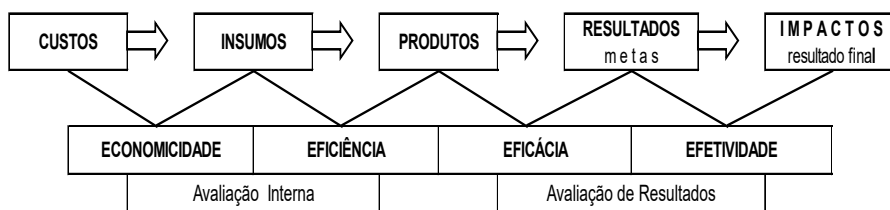
- A **premissa básica** do PPA 2024-2027 é a valorização do planejamento governamental estratégico, pautado em prioridades e na escuta à sociedade.
- O modelo lógico apresenta-se como a **principal ferramenta** utilizada na construção do desenho dos programas.
- A metodologia para o PPA 2024-2027 apoia-se em **7 pilares**, descritos no item a seguir.
- Inovação desse PPA é a **integração** dos objetivos e metas com recursos orçamentários e não orçamentários.
- As ações continuam vinculadas diretamente ao programa, mas existe possibilidade de vincular ações e/ou planos orçamentários aos objetivos específicos e às entregas do programa.

- A redução das desigualdades sociais está no centro do PPA-2024-2027.
- As prioridades do PPA são: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde: atenção primária e especializada; neointustrialização, trabalho, emprego e renda; novo PAC; e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Os Programas Operações Especiais **não fazem parte do PPA**; todavia, podem existir ações dessa tipologia vinculadas à programas finalísticos.

O PPA 2024-2027 também utiliza o **modelo lógico**, que trabalha com camadas estruturais da cadeia causal: **Insumos** são os meios e recursos necessários para a execução da política pública; **Ações** correspondem aos processos necessários para viabilizar a implementação da política; **Produtos** são as consequências diretas e quantificáveis das atividades realizadas e entregues à sociedade; **Resultados** são mudanças quantificáveis (metas e objetivos de curto prazo) na realidade social decorrente dos produtos entregues; **Impactos** são os efeitos finais esperados para a ação pública no médio e longo prazos: a transformação provocada com os resultados obtidos.

Haverá **indicadores em cada camada**: economicidade (para insumos), eficiência (para ações), eficácia (para resultados) e efetividade (para impactos).



Fonte: Paludo, 2010; 2015; 2018; 2020; 2022.

Todas as informações de cada etapa do PPA **devem ser registradas no SIOP**, que é o instrumento informatizado adotado para o processo de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual. O módulo de acompanhamento orçamentário do SIOP também será utilizado para o levantamento de informações regionalizadas acerca do gasto público.

O SIOP é o **meio de comunicação e integração** que fornece aos responsáveis pelo gerenciamento e pelo monitoramento, as informações necessárias para a execução e acompanhamento dos programas.

14.2.3. Pilares do PPA 2024-2027

Os sete pilares metodológicos do PPA 2024-2027 forneceram o alicerce para a estrutura e conteúdo do plano: trata-se de metodologia integradora do planejamento com a avaliação, focada em resultados, e orçamentariamente realista. São eles:

1. Aperfeiçoamento Metodológico

Os Programas Finalísticos contarão com Objetivos Específicos. A limitação de uma meta por programa no PPA anterior, composta por até 15 variáveis, dificultou a medição dos resultados. Agora utiliza-se objetivos específicos com um número maior de indicadores e suas respectivas metas, permitindo declarar mais de um resultado esperado por objetivo e melhorar a comunicação com a sociedade.

Substituição dos Resultados Intermediários pelas Entregas. Face à restrição a uma meta no PPA anterior, o TCU **determinou** a criação do atributo gerencial “Resultado Intermediário”, para registrar e monitorar as principais entregas e resultados do programa. Agora, têm-se a camada legal que declara os resultados esperados com seus respectivos indicadores e metas (objetivos específicos); e a camada gerencial que declara os produtos (bens e serviços) entregues, com seus respectivos indicadores e metas (entregas).

Inversão da vinculação meta-indicador para indicador-meta. Agora a meta é apenas a declaração do valor do indicador que se deseja alcançar (evitando a repetição do texto do indicador na descrição da meta).

2. Fortalecimento da Dimensão Estratégica

A Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027 é composta por visão de futuro, valores, diretrizes estratégicas, eixos, objetivos estratégicos e indicadores-chave, com suas respectivas metas para o final do PPA. O plano plurianual anterior apoiava-se somente em “eixos, diretrizes e temas”.

Nessa dimensão serão declarados os **macroproblemas** públicos que precisam ser enfrentados, estabelecendo-se assim as prioridades de Governo.

3. Integração dos objetivos e metas com os recursos orçamentários e não orçamentários

Esse PPA observa o **realismo fiscal** e a melhor identificação da relação entre as metas dos programas e os recursos orçamentários e não orçamentários que as financiam. Para garantir que o plano continue retratando a efetiva disponibilidade de recursos para o financiamento das políticas públicas, haverá **atualizações periódicas** no cenário fiscal adotado, com atualização de seus atributos.

4. Integração entre planejamento e avaliação

A gestão do plano plurianual pressupõe processos eficientes de monitoramento e avaliação, distintos e complementares.

O **monitoramento** consiste no acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas conduzidas pelos órgãos da administração federal. É indispensável para detectar possíveis falhas e indicar soluções tempestivas que contribuam para mudanças de rumo, garantindo o alcance dos resultados almejados. Serão **objeto de monitoramento** intensivo o objetivo do programa, os objetivos específicos, as entregas e os investimentos plurianuais.

A **avaliação do PPA 2024-2027** permanecerá integrada com o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). O principal desafio será promover maior integração entre os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA.

Em regra, o **monitoramento** fornece insumos para a escolha das políticas públicas a serem avaliadas; e os resultados da **avaliação** subsidiam aperfeiçoamentos nos programas e políticas durante o processo de revisão do Plano Plurianual.

5. Resgate da Participação Social

O PPA 2024-2027 **reconstrói espaços de participação social** nas políticas públicas, consolidando instâncias plurais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil e o desenvolvimento de um sistema nacional de participação social que abranja formas normativas, organizacionais e institucionais, desenhadas para promover o envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas.

Este Plano Plurianual pretende ampliar a transparência, inclusive na execução, tornando-se um importante instrumento de interlocução e controle social, possibilitando o maior alinhamento entre as ações de governo e aspirações da sociedade. Por isso o processo de planejamento é composto por pactuação política e pela comunicação permanente com os atores envolvidos, construindo processos capazes de assegurar a participação social, na elaboração, na gestão, no monitoramento e na avaliação.

6. Visão territorial

O planejamento e a implementação de políticas públicas, com base no território, é importante para alcançar os resultados desejados pela sociedade, qualificando o debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos.

A dimensão territorial traz como resultado direto um conhecimento mais apurado das demandas para a atuação pública, tendo em vista as desigualdades e a diversidade de condições locais para a implementação de políticas públicas, muitas vezes pensadas de forma linear para a totalidade do país. O território é um espaço para a integração das políticas públicas, buscando sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em problemas e demandas complexas da sociedade; ainda, permite ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento, e ampliar a transparência dos resultados da atuação pública.

7. Visão estratégica e foco em resultados

Esse PPA pretende ser ferramenta efetiva de planejamento e governança, como instrumento estratégico de decisão governamental, constituindo um espaço de negociação entre atores (do núcleo central de governo, dos órgãos setoriais e da sociedade) para a realização das escolhas prioritárias e com maior impacto positivo para a sociedade.

A visão estratégica e o foco em resultados são requisitos fundamentais para fortalecer a atuação governamental e ampliar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social. O planejamento governamental potencializa a capacidade de transformação social e econômica quando o plano opera de forma estratégica e orientado por resultados.