

Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?¹



Is the PPA 2012-2015 an instrument of managing for results?

Luiz Fernando Arantes Paulo <paulistanous@yahoo.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério da Saúde. Brasília, Brasil.

Recebido 18-abr-13 **Aceito** 15-mai-13

Resumo Por meio do PPA 2012-2015, o Governo Federal decidiu romper com o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão adotado no PPA 2000-2003 e vigente até o PPA 2008-2011, com o objetivo declarado de proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano Plurianual. As mudanças na estrutura e na gestão do plano foram promovidas sob a justificativa de que o instrumento havia sido incorporado à lógica orçamentária, sendo incapaz de orientar decisões estratégicas e comunicar de forma efetiva as políticas públicas desenvolvidas. Neste trabalho, nos dedicamos a analisar as mudanças implementadas, com o intuito de verificar em que medida o novo plano se aproxima ou se afasta de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados. Para tanto, abordamos o contexto político-institucional da elaboração do PPA 2012-2015 e, em seguida, analisamos a sua estrutura e o seu modelo de gestão, explorando comparações com o modelo anterior. Concluímos que o novo plano, apesar de estabelecer uma linguagem mais acessível à sociedade em geral, é marcado por imprecisões conceituais e opções metodológicas que o distanciam de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados, aproximando-se mais de um painel de políticas.

Palavras-chave plano plurianual, gestão para resultados, planejamento governamental, gestão pública

Abstract *Through the PPA 2012-2015, the Federal Government decided to break with the model of integration between plan, budget and management adopted in the PPA 2000-2003 and effect*

1 Artigo apresentado no VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 17 de abril de 2013.

until the PPA 2008-2011, with the stated goal of building a more strategic Pluriannual Plan. Changes in its structure and management were promoted on the grounds that the instrument had been incorporated into the budget logic, being unable to guide strategic decisions and effectively communicate the policies developed. In this work, we are dedicated to analyze the changes implemented in order to verify to what extent the new plan approaches or moves away from an effective tool for planning and managing for results. Therefore, we address the political and institutional context of the preparation of the PPA 2012-2015 and then analyze its structure and its management model, exploring comparisons with the previous model. We conclude that the new plan, while setting a language more accessible to society in general, is marked by misconceptions and methodological options that distance an effective tool for planning and managing for results, approaching more of a political panel.

Keywords *Pluriannual Plan, managing for results, government planning, public management*

Introdução

Por meio do PPA 2012-2015, o Governo Federal decidiu romper com o modelo de integração entre plano, orçamento e gestão adotado no PPA 2000-2003 e vigente até o PPA 2008-2011, com o objetivo declarado de proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano Plurianual². As mudanças na estrutura e na gestão do plano foram promovidas sob justificativa de que o instrumento havia sido incorporado à lógica orçamentária, sendo incapaz de orientar decisões estratégicas e comunicar de forma efetiva as políticas públicas desenvolvidas.

Para analisar o novo modelo e as mudanças implementadas, dividimos este trabalho em 6 capítulos. Primeiro, apresentamos uma breve contextualização do ambiente institucional e das experiências que impulsionaram as mudanças no PPA. Damos destaque ao papel da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), como coordenadora da elaboração e gestão do plano. Em seguida, analisamos os principais aspectos do novo modelo, com ênfase em alguns novos conceitos introduzidos ao planejamento governamental. Notamos que o novo modelo promove um intencional afastamento de métodos e metodologias reconhecidas de planejamento. O terceiro capítulo conta com a apresentação e comentários relacionados ao modelo de gestão do novo PPA, onde destacamos a fragilidade na responsabilização e um claro movimento de desarticulação do Sistema Federal de Planejamento até então vigente. No quarto capítulo, exploramos uma análise comparativa entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2008-2011, estabelecendo uma correlação entre os atributos e apresentando dados quantitativos sobre objetivos, indicadores, iniciativas e metas. Em seguida, apresentamos o que entendemos por avanços e retrocessos com a implementação do novo modelo e por fim, resgatamos os argumentos trazidos ao longo do texto para concluir em que medida o novo PPA se aproxima, ou não, de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados.

2 Orientações para a Atualização/Revisão do PPA 2012-2015 – SPI/MP.

Breve contextualização

No Governo Federal, a coordenação da elaboração e gestão do Plano Plurianual é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), órgão específico singular pertencente à estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)³. Assim, as decisões metodológicas, técnicas e políticas acerca dos PPAs estão intrinsecamente ligadas ao espaço político-institucional que o MP em geral, e a SPI em especial, ocupam ao longo do processo.

Nossa abordagem considera os planos a partir do PPA 2000-2003, quando o Governo Federal promoveu uma grande reformulação no planejamento governamental e adotou como modelo para toda a administração o programa como unidade de gestão, que promovia a integração entre plano, orçamento e gestão com o objetivo de organizar toda a ação de governo com foco em resultados⁴. Uma vez identificado um problema ou uma demanda da sociedade, buscava-se avaliar qual a melhor forma de intervenção mediante técnicas reconhecidas de planejamento, com destaque para o Planejamento Estratégico Situacional e o Marco Lógico. Havia uma definição clara de responsabilidades acerca da gestão do programa e das ações, por meio das figuras dos gerentes de programa e coordenadores de ação, respectivamente. Havia ainda um sistema de informações que concentrava comentários daqueles gestores e os dados de execução física e financeira dos programas e ações, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). Em linhas gerais, essa metodologia vigorou até o PPA 2008-2011.

O movimento ocorrido em 2000 só foi possível porque a organização das contas públicas era tida como prioridade na agenda governamental, de forma que o Ministério do Planejamento teve um grande respaldo político para promover as mudanças pretendidas. Naquela época, o PPA exerceu um papel central na organização das ações governamentais, com forte patrocínio por parte do Chefe do Poder Executivo e com o conseqüente reconhecimento pelo alto escalão de governo. Nesse contexto, a SPI desempenhava papel central no planejamento governamental, bem como na coordenação dos investimentos e das ações prioritárias, inclusive exercendo o controle de fluxo orçamentário e financeiro, além de promover uma importante interlocução entre os ministérios setoriais.

Em 2005, o Ministério do Planejamento ainda coordenou a implementação da Comissão de Avaliação e Monitoramento (CMA)⁵, responsável, entre outras coisas, pela análise de pré-viabilidade de projetos de grande vulto, e o monitoramento de um conjunto de projetos estratégicos, batizados de Projetos-Piloto de Investimentos (PPI)⁶. Se, por um lado, a CMA e o PPI reservaram ao MP uma

3 Decreto nº 7.675, de 20/01/2012: *À Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos compete: estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano plurianual, e a gestão de risco dos respectivos programas e do planejamento territorial.* (art. 11, inciso II).

4 Para conhecer em detalhes, GARCIA (2000).

5 O parecer favorável da CMA era pré-requisito para a inclusão de projeto de grande vulto na proposta de lei orçamentária. Ver Decreto nº 5.233/2004 e Portaria Interministerial MP-MF-CC nº 10/2005.

6 Para saber mais: *Projeto-Piloto de Investimentos: relatório anual exercício 2006* /Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

posição de destaque nas decisões estratégicas de investimento, por outro lado, também provocaram um acelerado desgaste do órgão. Pressionada politicamente para “acelerar” os investimentos, a Presidência da República não se dispôs a dar o apoio para a devida institucionalização da CMA. Pelo contrário. O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷, em janeiro de 2007, não só acabou de fato com a CMA, uma vez que os seus projetos eram excepcionados da análise de viabilidade, como desacreditou o processo de elaboração do PPA 2008-2011, tendo em vista que Governo Federal definiu e declarou previamente suas prioridades para o período de governo seguinte. Com o lançamento do PAC também foi criada uma nova institucionalidade de monitoramento dos empreendimentos, na estrutura da Casa Civil, abrangendo e substituindo o citado PPI.

Em seguida, foi criada na estrutura da Presidência da República a Secretaria de Ações Estratégicas⁸(SAE), com status de Ministério, sendo que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) deixou de ser vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para ser incorporado a esse novo órgão.

Portanto, em um breve espaço de tempo, o MP viu-se fora da coordenação dos investimentos estratégicos e do protagonismo do planejamento de médio e longo prazo, e ainda, sem a instituição pensante que avalia e apoia a formulação de políticas. Curiosamente, a atribuição de coordenar a elaboração e gestão do PPA manteve-se inalterada.

Esse contexto político-institucional acabou por diminuir a ascendência do MP sobre os órgãos setoriais, o que fez com que os processos sob sua responsabilidade ligados à gestão do PPA deixassem de mobilizar os tomadores de decisão e passassem a ser vistos como meramente burocráticos. É nesse contexto que a revisão do PPA deixa de ser anual e a avaliação dos programas de governo é transferida integralmente para os próprios órgãos executores, sem que o MP tenha se preparado para lidar com a consequência material produzido pelos Ministérios⁹.

Desse modo, surgiu um grande desafio para a elaboração do PPA 2012-2015: reposicionar o Plano Plurianual como um instrumento estratégico, ligado às decisões políticas, sem que a instituição responsável pela sua coordenação estivesse devidamente inserida no âmbito decisório do Governo Federal.

A estratégia adotada pelo MP, além de afastar-se do ciclo de gestão do PPA e conseqüentemente das estruturas de planejamento nos órgãos setoriais, foi investir na produção de análises das políticas públicas. Exemplo desse direcionamento foi o lançamento do “Portal do Planejamento”, página na internet em que foram divulgadas análises da SPI acerca das políticas públicas, apresentando uma evidente concorrência com os trabalhos realizados pelo IPEA. Apesar de mal sucedida e abandonada

7 Decreto nº 6.025/2007.

8 Lei nº 11.754/2008.

9 Decreto nº 6.601/2008 e Portaria/SPI nº 140/2009.

em menos de dois dias, essa iniciativa moldou, em linhas gerais, a nova estrutura lançada com o PPA 2012-2015¹⁰.

Apoiado em diagnósticos que apontavam excessiva rigidez do plano plurianual, valorizando-o mais como um instrumento de transparência e controle dos gastos públicos do que como orientador das prioridades orçamentárias e a partir da experiência com o “Portal do Planejamento”, o Governo Federal decidiu por romper com a estrutura vigente do PPA e o seu modelo de integração entre plano, orçamento e gestão, abandonando o programa como unidade de gestão¹¹.

A nova estrutura do plano plurianual

Segundo o art. 5º da Lei nº 12.593/2012, o PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de: **Programas Temáticos** – que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado** – que expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Assim, o programa deixa de organizar a ação governamental para a resolução de um problema ou o atendimento de uma demanda, passando a expressar simplesmente as entregas de bens e serviços relacionadas a uma determinada política pública.

Uma primeira observação necessária é que, apesar da redação legal, inexistem programas de gestão quaisquer elementos que orientem as ações destinadas à manutenção governamental, uma vez que possuem como único atributo o valor global previsto para o período do Plano. O correto seria afirmar que os programas de gestão reúnem as ações orçamentárias destinadas ao apoio, gestão e manutenção da atuação governamental que não foram passíveis de apropriação pelos programas temáticos.

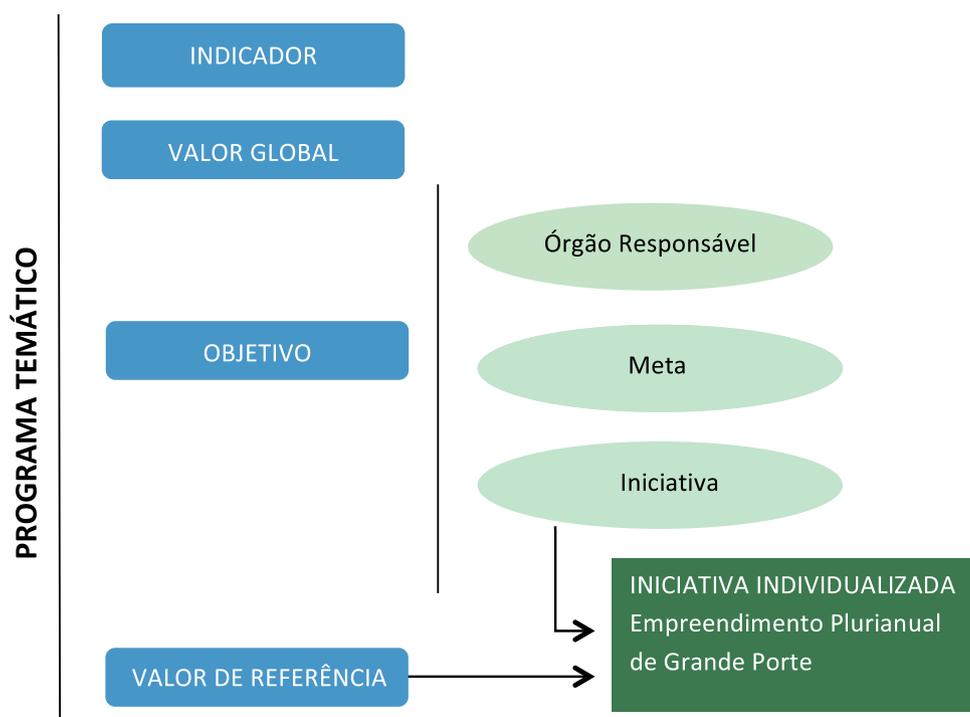
Com relação aos “Programas Temáticos”, além do valor global previsto para o período do plano, são previstos ainda mais 3 atributos: Indicadores, Objetivos e Valor de Referência¹². O valor global é uma estimativa dos recursos orçamentários necessários para a implementação do programa no período do plano e o indicador é uma referência que caracteriza uma situação e permite o seu monitoramento e avaliação.

10 Para saber mais sobre a polêmica acerca do “Portal do Planejamento”, ver Bibliografia Complementar.

11 Para saber mais sobre os limites do modelo anterior, ver PAULO (2010) e FRANKE, NAVARRO e SANTOS (2012).

12 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, *caput*.

GRÁFICO 1 – ATRIBUTOS PROGRAMA TEMÁTICO



Fonte: Lei nº 12.593/2012. Elaboração própria

A principal inovação está ligada a um conceito ampliado de objetivo. Para o PPA 2012-2015, o objetivo expressa não só “aquilo que se quer”, mas também o que *deve ser feito* e reflete as *situações a serem alteradas*¹³:

Os Objetivos constituem-se na principal inovação deste Plano, na medida em que expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Por meio deles, o PPA declara um enunciado que relaciona o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar os caminhos para a execução das políticas e, assim, orientar a ação governamental. Procurou-se, sempre que possível, utilizar uma linguagem que guie o governo, **evitando-se declarações descomprometidas com as soluções**. Como vários Objetivos estão qualificados pela forma de implementação, é importante lembrar que o **planejamento é um instrumento apenas indicativo**. Para que tenha aderência ao cotidiano do governo, **é preciso que seja flexível**, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente. (grifos nossos) (Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, p.16)

O conceito se apresenta incoerente com a própria argumentação apresentada pelo Governo Federal. Isso porque, a declaração da estratégia a ser desenvolvida no próprio enunciado do objetivo torna o planejamento menos flexível e dinâmico. Em política pública, a definição “do que se quer” é mais consensual e estável do que a estratégia para atingir o objetivo definido. Nesse sentido, o novo conceito pode acelerar a desatualização do plano.

13 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, § 1º.

Os objetivos, por sua vez, possuem 3 atributos, conforme o § 1º do art. 6º da Lei do PPA 2012-2015, quais sejam: Órgão Responsável, Meta e Iniciativa. O órgão Responsável é aquele *cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo* e Meta é a *medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa*¹⁴.

Com relação à meta, apesar da aparente clareza na definição legal, o conceito abrangido para a elaboração do PPA 2012-2015 guarda uma considerável imprecisão, o que verificamos quando comparamos as orientações fornecidas pelo MP para a elaboração do PPA e o texto da Mensagem Presidencial que encaminhou o Plano ao Congresso Nacional:

As Metas são indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada para o período do Plano. As qualitativas são particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento. Cabe destacar, ainda, **que elas resgatam no Plano uma dimensão que, anteriormente, confundia-se com o produto das ações orçamentárias**. Por isso, as Metas estabelecem uma relação com o cidadão **por traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência**.(grifos nossos) (PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial – p.115)

A meta é uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. **Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação**. Cada Objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas.(Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, p.24)

Nos extratos acima, identificamos claramente duas abordagens conceituais distintas relativas à meta. A Mensagem Presidencial apresenta a meta como uma expressão da realização direta da ação governamental, ressaltando inclusive a necessidade de não confundi-la com o produto das ações orçamentárias. Já na orientação do MP, a meta está associada à possibilidade de se aferir e avaliar um resultado da política pública.

Destacamos, abaixo, um exemplo dessa dualidade na interpretação do conceito de meta, encontrado na própria programação:

TABELA 1 – METAS

Programa	Previdência Social	Aperfeiçoamento do SUS
Objetivo	Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.	Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.
Meta	Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%	Estruturar 122 unidades de atenção especializada em Saúde até 2015

Fonte: Lei nº 12.593/2012, Anexo I. Elaboração própria

14 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, incisos I e II.

A meta do programa Previdência Social está mais coerente com a previsão legal, por representar uma medida do alcance do Objetivo. A meta do programa Aperfeiçoamento do SUS está mais próxima do conceito de Iniciativa, que abordamos a seguir.

A Iniciativa, figura criada no PPA 2012-2015, *declara as entregas de bens e serviços à sociedade*. É o atributo mais próximo à execução da política pública no âmbito do Plano e estabelece a relação com a Lei Orçamentária.

Já as Iniciativas são institutos derivados dos Objetivos e declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração de políticas públicas.

Elas estabelecem a relação formal do Plano com o Orçamento na medida em que aquelas Iniciativas que possuem financiamento vinculado ao Orçamento da União estão associadas às respectivas ações no Orçamento. **As Iniciativas consideram também como as políticas organizam os agentes e instrumentos que a materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários.** (grifos nossos) (PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial – p.115)

No trecho destacado, vimos o conceito de Iniciativa se estender para além das entregas de bens e serviços à sociedade, incluindo os mecanismos de gestão e de seleção de beneficiários. Melhor seria estabelecer essas variáveis como atributos da Iniciativa, preservando a sua identificação de forma mais objetiva.

De qualquer forma, ao analisarmos as Iniciativas presentes no PPA 2012-2015, notamos numerosos exemplos distantes da sua definição conceitual, qual seja, a declaração de entrega de bens e serviços à sociedade, dos quais destacamos os dois abaixo:

TABELA 2 – INICIATIVAS

Programa	Previdência Social	Aperfeiçoamento do SUS
Objetivo	Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária.	Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.
Iniciativa	Aprimorar as informações sobre o perfil do cidadão e o mercado de trabalho	Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde

Fonte: Lei nº 12.593/2012, Anexo I. Elaboração própria

Por outro lado, é evidente que o conceito de Iniciativa pode confundir-se com o conceito de ação orçamentária, definido no Manual Técnico de Orçamento:

Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou

voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.(grifos nossos) (MTO/2013, p.37)

Essa confusão conceitual é ainda mais evidente quando associada ao Valor de Referência, outro atributo criado pelo PPA 2012-2015, que consiste em um parâmetro financeiro para a identificação de empreendimentos plurianuais de grande porte¹⁵. Empreendimentos plurianuais de grande porte, por sua vez, são aqueles cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência, e nesse caso, devem ser expressos no PPA 2012-2015 como Iniciativas. Segundo a Lei, podem ser desdobrados em mais de uma ação orçamentária, para expressar sua regionalização ou segmentos¹⁶.

Não há na Lei uma definição do que são empreendimentos, e eles tampouco são listados como atributos do programa ou objetivo. Por dedução, como os empreendimentos plurianuais de grande porte devem ser uma iniciativa individualizada, conclui-se que esses são conceitos equivalentes, ou seja, empreendimentos também declaram entregas de bens e serviços à sociedade. Resta ainda esclarecer como se estabelece o valor do empreendimento/iniciativa, uma vez que este não é um atributo previsto no Plano.

Verifica-se no Anexo III da Lei do PPA 2012-2015 que os empreendimentos plurianuais de grande porte expressos como Iniciativas Individualizadas são identificados a partir do custo total dos projetos presentes no Projeto de Lei Orçamentária, que é um atributo obrigatório desse tipo de ação orçamentária¹⁷. Assim, o valor do custo total do projeto é informação necessária e antecedente ao reconhecimento da existência de empreendimento plurianual de grande porte.

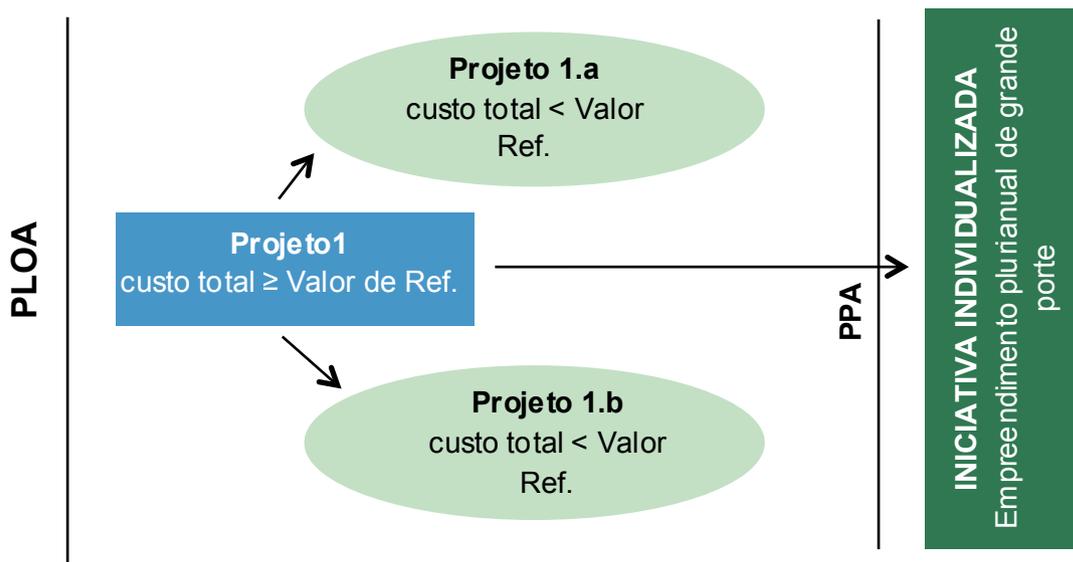
Um problema de ordem lógica se coloca quando a Lei do PPA 2012-2015 prevê que os empreendimentos plurianuais de grande porte podem ser desdobrados em mais de uma ação orçamentária. Isso porque a identificação como empreendimento plurianual de grande porte depende do custo total da ação orçamentária. Ora, se a ação for desdobrada e os valores de cada uma delas forem inferiores ao Valor de Referência do Programa Temático, deixa de ser satisfeito o critério para a existência da Iniciativa Individualizada, conforme representação abaixo:

15 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 6º, §4º e art. 10.

16 Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 10, §1º.

17 **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. **Custo total estimado do Projeto:** Atributo específico dos projetos, que trata do custo de referência, a preços correntes, desde o seu início até a sua conclusão. Manual Técnico de Orçamento/2013, p. 38 e 42.

GRÁFICO 2 - EMPREENDIMENTO PLURIANUAL DE GRANDE PORTE



Fonte: Lei nº 12.593/2012. Elaboração própria

Com relação à discriminação de investimentos plurianuais, um dispositivo da Lei do PPA 2012-2015 merece destaque:

Art. 20. Para fins de atendimento ao disposto no §1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2012 a 2015, está incluído no Valor Global dos Programas.

Para maior esclarecimento, vale lembrar o que determina o citado §1º do art.167 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A solução encontrada pela Lei do PPA 2012-2015 fere o dispositivo constitucional em comento, uma vez que o torna inócuo. É evidente que a Carta Magna exige a discriminação dos projetos plurianuais no Plano.

O novo modelo de gestão

O Decreto que regulamenta a Lei do PPA 2012-2015, dispõe que a gestão do plano *consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos*¹⁸. Já a própria Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), em seu art. 12, estabelece que a gestão do plano *consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas*.

Segundo o citado Decreto, a gestão do plano *compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA* e busca garantir *o acesso da população aos bens e serviços públicos*. Na Lei, a gestão do plano *compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas* e busca garantir *o acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas*.

Dos excertos citados acima, notamos que a Lei do PPA limitou a gestão do plano aos Programas, Objetivos e Iniciativas, ao passo que o Decreto abrange a gestão de todo o PPA. Não temos o objetivo de explorar os aspectos jurídicos que envolvem a possibilidade de um Decreto ampliar o objeto previsto na Lei que regulamenta, como visto acima. O que destacamos, nesse particular, é a impropriedade contida na própria Lei, que ao enumerar os atributos que seriam gerenciáveis, o faz de maneira incoerente:

TABELA 3 - ATRIBUTOS GERENCIÁVEIS DO PPA 2012-2015

ATRIBUTO PPA 2012-2015	ITEM GERENCIÁVEL
PROGRAMA	SIM
OBJETIVO	SIM
Órgão Responsável	NÃO
Meta	NÃO
Iniciativa	SIM
INDICADOR	NÃO
VALOR GLOBAL	NÃO
VALOR DE REFERÊNCIA	NÃO

Fonte: Lei nº 12.593/2012. Elaboração própria

Com efeito, a interpretação do dispositivo legal deve ser flexibilizada neste caso, sob pena de se configurar uma situação absurda, em que os principais itens de verificação de andamento do plano – indicadores e metas – estariam fora do seu âmbito de gestão.

As disparidades entre os dispositivos da Lei do PPA e os do Decreto que a regulamenta reforçam a percepção de imprecisão conceitual no âmbito do PPA 2012-2015, o que pode prejudicar sobrema-

18 Decreto nº 7.866/2012, art. 4º.

neira a sua gestão. Isso porque a coordenação das ações de governo depende de um processo de participação e cooperação entre diversos atores e instituições, e a troca e consolidação de informações deve acontecer da forma mais segura e precisa possível. Portanto, as imprecisões conceituais e a consequente diversidade de interpretações podem comprometer a viabilidade da gestão do plano como um todo.

Além da necessidade de harmonização dos aspectos conceituais, existem outros desafios para uma efetiva gestão do novo plano, em razão da mudança de paradigmas em relação ao modelo anterior.

Com efeito, o novo PPA aponta na direção oposta ao modelo gerencial, em especial no que concerne à responsabilização ou *accountability*. Não há definição de uma figura responsável que deva mobilizar esforços e insumos para o atingimento de metas. Pelo contrário, o PPA 2012-2015 estabelece como um de seus princípios a “responsabilização compartilhada¹⁹”, sem esclarecer quais são os atores envolvidos. A única responsabilidade inequivocamente atribuída é a de prestar informações, a qual recai sobre o Órgão Responsável pelo Objetivo, que deverá informar também sobre o andamento das Metas e das Iniciativas associadas ao Objetivo, mesmo aquelas executadas por mais de um órgão ou entidade do Poder Executivo²⁰.

Durante o ano de 2012 não foi disponibilizado sistema de informações para apoio à gestão do Plano, conforme previsto no art. 14 da Lei do PPA 2012-2015. Com a desativação do SIGPlan e a inexistência de um sistema para substituí-lo, houve uma desorganização de rotinas existentes para acompanhamento da evolução do plano e da execução física das ações orçamentárias. Atualmente, as informações são inseridas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Foram definidos módulos distintos para o acompanhamento da execução física do orçamento e para a evolução dos atributos do Plano, em periodicidade semestral (no plano anterior, a periodicidade era mensal). Resta assinalar que essa separação no acompanhamento, entre PPA e ações orçamentárias, não foi necessariamente reproduzida nos Ministérios, sendo comum a área de planejamento continuar responsável pelo monitoramento da execução física das ações orçamentárias. Nesse sentido, a estruturação do SIOP em módulos e perfis distintos apenas tornou a tarefa operacional mais complexa e burocrática.

Não foram definidas institucionalidades relativas à gestão do plano, a exemplo do que havia no PPA anterior com as Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), os gerentes de programa e os coordenadores de ação. Também não há definição sobre atribuições específicas das coordenações setoriais de planejamento tampouco orientações técnicas e metodológicas ligadas à condução do Plano. Essa situação desarticula as estruturas de planejamento nos órgãos setoriais, ficando submetidas integralmente ao arranjo administrativo de cada órgão. Vale dizer, sem o respaldo e orientação do Ministério do Planejamento, as unidades setoriais de planejamento têm pouco empoderamento

19 Decreto nº 7.866/2012, art.º 7.866/2012, art. 3º, inciso I.

20 Decreto nº 7.866/2012, art. 6º, §1º.

para participar dos processos de decisão, o que favorece a departamentalização das metas e a falta de coordenação de esforços.

Os desafios para implementação do PPA 2012-2015 não se resumem ao arranjo institucional de gestão proposto (ou a falta dele), mas também às etapas previstas do ciclo de gestão, quando foram claramente delineadas. Apresentamos abaixo tabela resumida com as etapas previstas na gestão do plano, para em seguida tecermos alguns comentários:

TABELA 4 - ETAPAS DO CICLO DE GESTÃO – PPA 2012-2015

Atividade	Descrição	Responsáveis	Prazos
Implementação	Articulação dos meios necessários.	?	permanente
Monitoramento	Produção, organização e interpretação de informações sobre indicadores, objetivos, metas e iniciativas.	Órgão responsável pelo Objetivo (exceto indicadores, a cargo do MP)	?
Avaliação	Análise dos Programas com seus respectivos atributos.	Poder Executivo	31 de maio
Revisão	Atualização de Programas.	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Projeto de Lei	a qualquer tempo

Fonte: Decreto nº 7.866/2012. Elaboração própria

A ideia de implementação do plano parece ser de que os atores promovam, espontaneamente, articulações que viabilizem a realização das metas. É uma concepção, na melhor das hipóteses, ingênua, que ignora a dinâmica de departamentalização e a tendência de inércia na administração pública. Por mais, vimos que o modelo de gestão do PPA não se preocupou em atribuir responsabilidades pelas metas governamentais, o que dificulta a identificação dos atores e a coordenação de esforços. Vale afirmar que a institucionalização dos arranjos de gestão atende a princípios constitucionais da administração pública, previstos no art. 37 da Carta Magna, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dito isto, o fato do Ministério do Planejamento não ter estabelecido um modelo de gestão, e mais, ter desarticulado o até então existente, se apresenta mais como um obstáculo à articulação de meios para a implementação de políticas do que uma alternativa de solução.

No que concerne ao monitoramento, que segundo o Decreto nº 7.866/2012, *possibilita a produção, a organização e a interpretação de informações*, o Guia de Monitoramento PPA 2012-2015²¹ esclarece:

O objetivo central do monitoramento temático é ser um instrumento para a gestão do PPA, com informações abrangentes e em linguagem acessível sobre o andamento geral do Plano, possibilitando comunicação de resultados, controle social e cumprimento das exigências legais. (p.15)

21 Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.– Brasília: MP, 2012.

O monitoramento proposto privilegia a comunicação de resultados para a sociedade e se afasta da ideia de acompanhamento da execução para identificar desvios e restrições e subsidiar a tomada de decisão pelo gestor. De fato, não é possível identificar um objeto a ser monitorado constantemente, uma vez que o acompanhamento da execução física das ações orçamentárias não está no âmbito de gestão do plano. As metas, na sua maioria, são de apuração anual, e mesmo que algumas possam ser acompanhadas em periodicidade menor, a única referência existente no PPA é a meta a ser atingida em 2015. Com efeito, é possível afirmar que o Governo Federal tradicionalmente desenvolve outras estruturas de monitoramento, independentes da gestão do PPA, para aquele acompanhamento mais constante da execução das políticas²². Atualmente, são exemplos o monitoramento das Marcas de Governo, capitaneado pela Casa Civil da Presidência da República e o monitoramento do PAC, pela Secretaria do PAC, no âmbito do Ministério do Planejamento.

Com o PPA 2012-2015, o Ministério do Planejamento parece dirigir seus esforços para promover uma maior aproximação com movimentos sociais como canal de escuta e encaminhamento de demandas, o chamado “monitoramento participativo”²³.

A avaliação do PPA deve ser anual e encaminhada ao Congresso Nacional até 31 de maio, mas não foi definida a responsabilidade pela sua elaboração, tampouco o método a ser empregado (por exemplo, se auto-avaliação pelos órgãos setoriais ou avaliação central pelo MP). De qualquer forma, a avaliação do PPA 2012-2015 é certamente um desafio, haja vista a inexistência de parâmetros anuais dos atributos, o que deve demandar uma certa criatividade para análise dos programas por parte dos avaliadores.

Quanto à etapa da revisão, notamos que a atualização dos programas pode ser realizada, em alguns casos, diretamente pelo Ministério do Planejamento, e em outros casos é necessário Projeto de Lei.

O MP pode, a qualquer tempo²⁴, atualizar as seguintes informações: 1. indicadores; 2. valores de referência para iniciativas individualizadas; 3. órgãos responsáveis por Objetivos; 4. Iniciativas sem financiamento orçamentário; 5. **metas sem financiamento orçamentário**; e 6. Datas de início e término e custo total das Iniciativas Individualizadas. Apesar de prevista, atualmente há uma impossibilidade de promover a revisão das metas sem financiamento orçamentário, uma vez que a metodologia do PPA não estabelece qualquer relação das Metas com o orçamento, ou seja, essa não é uma informação disponível no Plano.

Ao menos uma vez no ano, o MP também deve realizar a revisão do plano para compatibilizá-lo com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias e créditos adicionais²⁵. Nesse caso, serão promo-

22 Para saber mais, GARCIA (2012).

23 Para saber mais, *Almanaque do Planejamento* (2012).

24 Decreto nº 7.866/2012, Art. 11, inciso I.

25 Decreto nº 7.866/2012, Art. 11, inciso II.

vidas as seguintes atualizações: 1. Valor global dos programas; 2. Iniciativas; 3. **Adequação da vinculação entre Iniciativas e ações orçamentárias**; e 4. **Metas**. Por outra vez, observamos impropriedades nas disposições do Decreto, uma vez que o Plano, nos termos do art. 8º da Lei do PPA 2012-2015, não estabelece a vinculação entre Iniciativas e ações orçamentárias. No mesmo sentido, as metas dos objetivos não são atributos presentes na Lei orçamentária, de maneira que não é possível estabelecer a referida compatibilização.

Por fim, a revisão deve se realizar por meio de Projeto de Lei²⁶, quando criar, excluir ou alterar: 1. Programa; 2. Objetivo; 3. Metas; e 4. Iniciativas. No caso das Metas e Iniciativas, está previsto que só há necessidade de Projeto de Lei naqueles casos em que há financiamento orçamentário e que a modificação pretendida não esteja relacionada a dispositivos presentes na Lei Orçamentária Anual. Apesar das exceções previstas nos parágrafos anteriores, atualmente, as Metas só podem ser alteradas por meio de Projeto de Lei, uma vez que não fazem parte da Lei Orçamentária e o PPA, por sua vez, não discrimina quais são as metas sem financiamento orçamentário.

PPA 2012-2015 x PPA 2008-2011

Em virtude da mudança de estrutura do Plano Plurianual, para estabelecermos uma comparação entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2008-2011, o primeiro passo é correlacionar os atributos comparáveis.

O programa temático, ao estabelecer o recorte por temas de política pública, parece obedecer à mesma lógica da Função Orçamentária, conforme abaixo:

A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das **diversas áreas de atuação do setor público**. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. (MTO/2013, p.35)

São 25 funções ligadas às políticas públicas, executadas pelo Poder Executivo, previstas no Manual Técnico de Orçamento (MTO/2013). No PPA 2008-2011, contudo, a função orçamentária não era um atributo do plano, de forma que entendemos não haver uma correspondência entre o Programa Temático vigente e qualquer figura do Plano anterior.

Já o novo conceito de objetivo aproxima-se da figura de programa dos PPAs anteriores, uma vez que abrange não só “o que se deseja”, mas a estratégia para alcançá-lo. Reforça a comparação o fato de que, na estrutura anterior, cada programa possuía um único objetivo²⁷.

Com relação aos indicadores, não houve alteração conceitual, sendo possível uma comparação direta.

26 Decreto nº 7.866/2012, art. 11, inciso III.

27 Correlação semelhante é feita por GARCIA (2012), que associa os objetivos aos “problemas” da metodologia anterior.

Com relação às metas, entendemos que a melhor comparação se dá com o índice perseguido dos indicadores, por ser “a medida do alcance do Objetivo”. Isso porque, no PPA 2012-2015, os indicadores do programa temático possuem apenas índice de referência, não sendo estabelecido o índice a ser alcançado ao final do plano.

Já as Iniciativas, por expressarem a entrega de bens e serviços à sociedade, podem ser comparadas com as ações finalísticas descritas no PPA 2008-2011.

Alguns esclarecimentos são necessários antes da análise dos dados apresentados:

- I. No PPA 2008-2011, só foram considerados os programas finalísticos sob responsabilidade do Poder Executivo, para possibilitar a comparação com o PPA 2012-2015, que não possui objetivos sob responsabilidade dos outros Poderes;
- I. Com relação aos indicadores, foram considerados todos os listados em ambos os planos, independente de haver índice apurado ou “em apuração”;
- I. As ações finalísticas consideradas no PPA 2008-2011 foram somente aquelas discriminadas no Anexo I da Lei nº 11.653/2008²⁸.

TABELA 5 – COMPARAÇÃO ENTRE OS PPAS 2008-2011 E 2012-2015

PPA 2008-2011 (Poder Executivo)	PPA 2012-2015	Varição
Sem correspondência	65 Programas Temáticos	-
576 Indicadores	753 Indicadores	30,73%
204 Programas Finalísticos	491 Objetivos	140,69%
576 (índices-meta dos indicadores)	2.451 Metas	325,52%
1.387 Ações finalísticas	2.535 Iniciativas	82,77%

Fonte: Lei nº 11.653/2008 Anexo I e Lei nº 12.593/2012 Anexo I. Elaboração própria.

Da comparação feita, se faz flagrante a pulverização de objetivos, com um crescimento de mais de 140%. Ainda que considerássemos um objetivo para cada órgão nos programas multissetoriais do PPA 2008-2011, teríamos ainda um crescimento de 97%. O mais curioso é notar que o número de iniciativas do PPA 2012-2015 supera em mais de 80% o número de ações orçamentárias discriminadas no PPA 2008-2011.

28 Nos arts. 22 e 23 da Lei nº 11.653/2008 (PPA 2008-2011), foram previstas regras que dispensavam a discriminação de ações orçamentárias no Plano. Estavam dispensadas de discriminação no Plano: 1. as ações orçamentárias cuja execução restringia-se a um único exercício financeiro; 2. as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período do Plano fosse inferior a setenta e cinco milhões de reais; e 3. os projetos cujo custo total estimado fosse inferior a vinte milhões de reais.

De acordo com o Ministério do Planejamento, o objetivo geral das mudanças foi proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano²⁹. Da tabela acima, é possível afirmar que, não obstante o discurso oficial, o novo modelo trilhou um caminho diametralmente oposto ao desejado.

Avanços e retrocessos

Para avaliar em que medida o PPA 2012-2015 se aproxima, ou não, de um instrumento de gestão para resultados, nos baseamos nas definições e conceitos propostos por Albert Serra³⁰, que destaca 4 dimensões desse modelo: 1. Resultado como referência-chave para todo o processo de gestão; 2. Atribuição de responsabilidades aos resultados pretendidos; 3. Integração dos processos de gestão; 4. Valorização de uma cultura organizacional com ênfase nos resultados, e não nos processos.

Analisadas as principais características do plano vigente e estabelecida a comparação com o modelo anterior, destacamos como importante avanço no PPA 2012-2015 a decisão de promover a desvinculação da estrutura orçamentária, que permitiu a superação do entrave metodológico de que uma ação só gera um produto. De fato, a liberdade para declarar metas sem a associação direta com uma única ação do orçamento permite uma melhor focalização no que deve ser feito, e não como financiar a ação governamental, apesar da complementariedade entre as decisões. Essa desvinculação, contudo, poderia ter preservado a figura do programa como unidade de gestão, como forma de fortalecer a integração entre plano, orçamento e gestão³¹.

O PPA 2012-2015 também fez uma opção clara pelo viés político do planejamento, entendido como o espaço de declaração da intenção do governante e mobilização dos atores e insumos, superando a dualidade com o viés controle, que prevê a discriminação dos elementos de gasto e custo. Sendo assim, o PPA 2012-2015 também parece ter proporcionado uma melhor comunicação com a sociedade e maior transparência a alguns tipos de políticas governamentais, muito embora essa também fosse uma alternativa plausível no modelo anterior, mediante as ações não orçamentárias.

Não obstante os avanços mencionados, sob a ótica de um instrumento de planejamento e gestão para resultados, o PPA 2012-2015 pode ser considerado considerável retrocesso.

Em sua concepção mais estratégica, prioriza a entrega de produtos e serviços³², ao invés de organizar a ação estatal para a resolução de problemas, atendimento de demandas ou aproveitamento de oportunidades, ou seja, para resultados. Ora, a entrega de bens e serviços constitui apenas uma das etapas para o atingimento de objetivos, não representando o fim almejado. Os exemplos dessa

29 Orientações para atualização/revisão do PPA 2012-2015, SPI/MP.

30 *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Julho de 2007.

31 Para saber mais sobre o Programa como unidade de gestão, GARCES e SILVEIRA (2002).

32 Conforme a definição de Programa Temático contida na Lei nº 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 5º, inciso I.

distinção entre entregas e objetivos são inúmeros. É possível entregar ambulâncias onde não exista essa carência, é possível construir escolas onde não haja essa carência, entre outros. Nesses casos, as ditas “entregas” não vão contribuir para alterar a realidade e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

A falta de atribuição de responsabilidades pelo atingimento dos objetivos do plano e para consecução de suas metas tende a recrudescer a fragmentação do gasto público, com cada departamento comprometido com suas próprias tarefas. Isso porque, quando não há responsabilidade pelo fim, a tendência da administração pública é valorizar os meios.

Outra evidência de que o PPA abandonou o foco em resultados é a opção de não estabelecer o índice desejado ao final do período do plano para os indicadores, assim como a de não associar os indicadores aos objetivos. Assim, o governo não estabelece claramente onde quer chegar com as políticas implantadas, não existindo qualquer parâmetro para avaliar se as estratégias propostas e implementadas merecem alguma atenção especial ou correção. De fato, nem mesmo as metas e iniciativas servem de parâmetro para o monitoramento e avaliação do plano, uma vez que não foram atualizadas, sendo o único dado disponível a previsão para o fim do ano de 2015.

A fragilidade conceitual e metodológica do novo plano acabou por promover uma multiplicação dos atributos, em direção oposta à intenção e ao discurso do governo. A falta de método prejudica a coordenação entre os Ministérios e fragiliza a qualidade e a racionalidade da programação como um todo.

Dentre as decisões relativas ao novo PPA e à sua gestão, alguns retrocessos são marcantes por simplesmente abdicarem conquistas reconhecidamente virtuosas, sem propor nada em substituição. O exemplo mais evidente é o fim da perspectiva plurianual do orçamento, conhecida no modelo anterior como “PPA rolante”, que discriminava orçamentariamente os três anos seguintes ao do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Apesar de não compor uma base de partida para a elaboração do PLOA seguinte, o PPA rolante era prática importante para acompanhar e projetar a continuidade dos projetos plurianuais, sendo inclusive informação exigida pela Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) para análise de projetos³³. Na mesma linha está a decisão de desativar o SIGPlan, sem que outro sistema estivesse disponível para acompanhar e monitorar a execução física das ações orçamentárias e para instrumentalizar as etapas de gestão do plano.

Houve ainda uma considerável desestruturação do sistema federal de planejamento, com o fim das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) e a ausência de suporte metodológico e institucional às coordenações de planejamento setoriais. Sem o respaldo do órgão central, as coordenações ficam sem ferramentas e instrumentos para enfrentar pressões corporativas e departamentalizadas-

33 Decreto nº 3.502/2000, art, 1º: *Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizar a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio de natureza financeira de fontes externas, mediante prévia manifestação da Comissão de Financiamentos Externos - COFLEX, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

dentro de cada Ministério, o que compromete a qualidade do plano. Contribui para o enfraquecimento do planejamento setorial o fato do próprio MP, por vezes, estabelecer contato direto com as áreas finalísticas nos Ministérios, ignorando o papel das coordenações setoriais. Essa falta de institucionalidade, aliada ao fato que o PPA 2012-2015 não atribui responsabilização pelo atingimento de metas e iniciativas, também inviabiliza a coordenação multissetorial, em grande medida, pela dificuldade em reconhecer os atores-chave para a execução de determinada política.

Conclusão

A elaboração do PPA 2012-2015 se deu em um ambiente adverso, de contínua desvalorização do instrumento e perda de protagonismo do órgão responsável pela sua elaboração no ambiente político-decisório do Governo Federal. Uma série de mudanças foi promovida na estrutura e no modelo de gestão do Plano, na tentativa de torná-lo mais estratégico e afastá-lo da rigidez da estrutura orçamentária e, com isso, voltar a mobilizar os tomadores de decisão.

A decisão de aproximar-se do discurso político, em detrimento de um rigor técnico-metodológico, moldou um plano com consideráveis imprecisões conceituais e sem definição de um modelo de gestão. Dentre as fragilidades do PPA 2012-2015, a mais importante é a ausência ou indefinição de itens gerenciáveis, tais como: 1. **Aonde quer chegar:** os objetivos não possuem indicadores e não foram estabelecidos índices a serem atingidos para os indicadores vinculados aos programas temáticos; 2. **O que fazer:** as metas foram definidas apenas para o fim do plano, sem um planejamento anual de realizações; 3. **Quem vai fazer:** não há definição de responsabilidades pelo atingimento dos objetivos e realização das metas e iniciativas; 4. **Como monitorar e avaliar:** não há definição de parâmetros anuais para os atributos do plano, não há definição de instâncias e atores a serem envolvidos na gestão e o acompanhamento da execução orçamentária está previsto em periodicidade apenas semestral.

Se, por um lado, a linguagem menos técnica pode favorecer uma maior interlocução com a sociedade, por outro lado, a falta de itens gerenciáveis afastou o PPA de exercer um papel de instrumento de planejamento e gestão para resultados, aproximando-se mais de um painel de políticas.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

_____. **Lei nº 11.653**, de 7 de abril de 2008 (PPA 2008-2011).

_____. **Lei nº 11.754**, de 23 de julho de 2008 (SAE).

_____. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012 (PPA 2012-2015).

_____. Presidência da República. **Decreto nº 3.502**, de 12 de junho de 2000 (Cofix).

- _____. _____. **Decreto nº 5.233**, de 6 de outubro de 2004 (Gestão PPA 2004-2007).
- _____. _____. **Decreto nº 6.025**, de 22 de janeiro de 2007 (PAC).
- _____. _____. **Decreto nº 6.601**, de 10 de outubro de 2008 (Gestão PPA 2008-2011).
- _____. _____. **Decreto nº 7.675**, de 20 de janeiro de 2012 (Estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).
- _____. _____. **Decreto nº 7.866**, de 19 de dezembro de 2012 (Gestão PPA 2012-2015).
- _____. Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 10**, de 11 de janeiro de 2005 (CMA).
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Portaria nº 140**, de 10 de junho de 2009.
- _____. _____. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2013**. Brasília, 2012.
- _____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Projeto-Piloto de Investimentos: relatório anual exercício 2006**. Brasília: MP, 2007.
- _____. _____. _____. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011.
- _____. _____. _____. **Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático**. Brasília: MP, 2012.
- _____. _____. _____. **Orientações para Atualização/Revisão do PPA 2012-2015: Biênio de Referência: 2012/2013**.
- _____. Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Almanaque do Planejamento: Para entender e participar**. Brasília, 2012.
- GARCÉS, Ariel & SILVEIRA, José Paulo. **Gestão Pública orientada para Resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, nº 4, out-dez 2002.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Texto para Discussão nº. 726. Brasília: IPEA, 2000.
- _____. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Políticas sociais: acompanhamento e análise nº. 20. Brasília: Ipea, 2012, p. 431-456.
- FRANKE, F. D; NAVARRO, C. A. A. L; SANTOS, E. A. V. **A estrutura do PPA 2012-2015**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, nº 2, abr-jun2010, p.171-187.
- SERRA, Albert. **Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público**. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Julho de 2007.

Bibliografia complementar

CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão nº. 1584. Brasília: IPEA, 2011.

MAFRA, Fábio. **O Monitoramento dos Resultados da Gestão Governamental no Brasil**. Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.

OLLAIK, Leila Giandoni. **Coordenação Intergovernamental: o caso do SIGPlan**. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 52: Cooperação intergovernamental em gestão pública.

Sobre o Portal do Planejamento

O portal do planejamento. 16/06/2010.

<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/o-portal-do-planejamento>

Nota da SPI – Portal do Planejamento não é balanço crítico do Governo. 18/6/2010.

<http://www.planejamento.gov.br/imprime.asp?cod=6339>

Governo Lula censura portal na internet que trazia dados do País real, não daquele vendido pela propaganda. Por Reinaldo Azevedo. 19/06/2010.

<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/governo-lula-censura-portal-na-internet-...>

O Portal do Planejamento e o Valor. 21/06/2010.

<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/o-portal-do-planejamento-e-o-valor>.

Portal do Planejamento: Fogueira das vaidades. Por Merval Pereira. 24/06/2010. Observatório da Imprensa, edição nº 595.

http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/fogueira_das_vaidades.

O Portal do Planejamento e a luta contra o atraso. 25/06/2010.

<http://www.projeto.br.com.br/blog/luisnassif/o-portal-do-planejamento-e-a-luta-contra-o-...>