

Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental¹



Dilemmas in the construction of a model for management of government planning

Elton Bernardo Bandeira de Melo <elton.bandeira@gmail.com>

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

Rafael Martins Neto <rafaelmneto@gmail.com>

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

Marcos de Souza e Silva <marcossilva341@hotmail.com>

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

Recebido 10-fev-2012 **Aceito** 02-mai-2012

Resumo O Brasil vem, paulatinamente, avançando na erradicação da pobreza extrema e das iniquidades sociais. A consolidação dessa tendência, e, sobretudo, a conquista de um Estado mais justo e equânime está, definitivamente, associada à maior capacidade de executar os programas de governo, de induzir o crescimento econômico sustentável, ampliando e qualificando os serviços públicos de modo a estreitar as desigualdades. Neste contexto, torna-se necessário ressignificar o planejamento, o orçamento e os seus modelos de gestão, aproximando-os da implementação das políticas públicas de forma a viabilizar as entregas do Estado à sociedade. Deste modo, este artigo inspira-se

1 Agradecemos a Carlos Augusto de Godoy Curro e Eugênio Andrade Vilela dos Santos pela leitura prévia e valiosas contribuições, muitas delas incorporadas ao texto.

em reflexões surgidas na definição do modelo de gestão do Plano Plurianual 2012-2015, e discute algumas das principais questões do acompanhamento do planejamento governamental no Brasil atual.

Palavras-chave: plano plurianual, monitoramento, avaliação, gestão, planejamento.

Abstract *Brazil has been, gradually, advancing towards the eradication of extreme poverty and social inequities. However, it is still necessary to keep the ground safe, and, moreover, provide the state with greater capacity to implement government policies and induce sustainable economic growth, expanding and qualifying public services so as to narrow inequalities. In this context, it is extremely relevant that public planning, budgeting and management were to be given a brand new meaning, bringing them closer to the implementation of policies, and thus delivering benefits to society. This article draws on reflections aroused from the definition of the management model of the PPA 2012-2015, and discusses some of the main quandaries of the monitoring of government planning in Brazil today.*

Key-words: *multi-annual government planning, monitoring, evaluation, management, planning*

Introdução

Crises, questionamento dos modelos econômicos e políticos e consolidação de novos meios de comunicação como importantes catalisadores de transformações sociais marcam o cenário mundial contemporâneo. Enquanto isso, o Brasil vive um momento singular, de relativo crescimento econômico com redução gradual de suas injustiças sociais e violências contra direitos e garantias fundamentais. Sustentar um crescimento responsável, a despeito das turbulências internacionais, e aprofundar o combate às iniquidades são desafios postos para a Administração Pública brasileira. Considerados alguns aspectos de nossa circunstância histórica, tais como a transformação do perfil social, econômico e demográfico; o ainda recente reposicionamento do Estado como indutor do desenvolvimento e protagonista na redução das desigualdades sociais; a pouca tradição de planejamento em ambiente democrático; o déficit de legitimidade da classe política perante a população; a dificuldade de estabelecer debates plurais nos meios de comunicação social; e reformas administrativas incompletas, que acentuam a heterogeneidade e disfunções da burocracia, não se demora a concluir que o caminho a ser trilhado é longo.

Neste cenário, pensar as inovações necessárias à gestão do Estado brasileiro é tarefa das mais estimulantes. Como potencializar a ação estatal de modo a avançar mais rapidamente no combate às desigualdades? Como equalizar os princípios da Administração Pública, seus aspectos legais e procedimentais, com o sentimento de urgência para garantia direitos básicos aos brasileiros? Como agilizar a entrega de bens e serviços à população mais necessitada, e, em uma visão ampla, à sociedade como um todo? Como avançar na gestão democrática, participativa e transparente? Estas e muitas outras questões emergem ao se colocar em debate pontos como o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos programas de governo.

Este artigo abordará alguns aspectos do SMA (Sistema de Monitoramento e Avaliação) do PPA 2008-2011, bem como duas experiências recentes de monitoramento de políticas do Governo Federal: o sistema de monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento e o Sistema de Metas Presidenciais, visto que seus resultados influenciaram as discussões travadas durante a concepção do modelo de gestão a ser adotado no PPA 2012-2015. Em seguida são discutidos alguns dilemas inerentes ao órgão central de planejamento no que diz respeito à construção de um modelo de gestão do plano plurianual. Daí derivam discussões relacionadas à pactuação, formalização, padronização, escopo, envolvimento dos órgãos executores, órgãos de controle e sociedade e ao papel da Tecnologia da Informação. Por fim, são delineadas algumas conclusões e apontadas perspectivas para o acompanhamento de programas do Governo Federal. Acredita-se que, ao registrar as experiências e dilemas supracitados, o texto não só contribui para ampliar e qualificar a discussão acerca das escolhas que se colocam àqueles que desejam monitorar e avaliar o conjunto de políticas de um governo, mas também para registrar algumas das dificuldades de gestão pública no efetivo cumprimento das promessas do Estado brasileiro.

Experiências de Monitoramento e Avaliação do PPA 2008-2011

O sistema de monitoramento e avaliação (SMA) do Plano Plurianual 2008-2011 foi construído a partir da definição de um modelo padronizado para todo o Governo Federal. Tal modelo previu o acompanhamento mês a mês da execução física e financeira no nível do localizador das ações orçamentárias, a partir do SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento)². O tratamento padronizado de políticas e ministérios tão desiguais, somado ao excesso de detalhamento e rigidez nos fluxos de informações, às deficiências das informações fornecidas e à incompatibilidade com o processo político-administrativo de tomada de decisões, resultou em um sistema de monitoramento burocrático, distante da realidade das políticas e incapaz de produzir informações úteis tanto à Administração quanto à sociedade. Deve-se ressaltar que o desenho do Plano contribuiu para o insucesso de seu modelo de gestão. A subordinação às categorias do orçamento dificultava a compreensão das realizações do governo. Ora, o produto físico da ação orçamentária não expressa entregas do governo à sociedade e tampouco se relaciona com os insumos adquiridos, consistindo em uma unidade sem maior significado cujo acompanhamento torna-se inócuo. Também os indicadores de programas apresentavam problemas, conforme manifestação do TCU.

A equipe da Semag analisou qualitativamente todos os 214 programas finalísticos do PPA 2008/2011, ou seja, avaliaram o alinhamento das informações às prescrições do manual de elaboração do plano. De forma geral, as informações relativas ao objetivo e público-alvo

2 Devido à segmentação excessiva no acompanhamento das ações orçamentárias, preenchidas mês a mês no nível do localizador, para cada uma das 5 mil ações, isto fazia com que os coordenadores de ação chegassem a preencher cerca de 2 mil campos no SIGPlan.

mostraram-se satisfatórias, segundo os critérios do manual. Como seria de esperar, o estudo da adequação dos indicadores dos programas foi o mais problemático.

Mesmo assim, foi bastante alta a taxa de correção dos diversos indicadores utilizados no PPA de 2008/2011: cerca de 97,7% desses indicadores estão adequados de acordo com a equipe de auditoria. Trata-se de marca extremamente alvissareira, embora nas entrevistas realizadas pela equipe em alguns ministérios, os próprios gestores reconheçam a existência de alguns problemas, como o excesso de formalismo, a falta de rigor na coleta dos dados e apuração dos índices e a inutilidade de tais índices em afetar a política subsequente e acarretar punições ou premiações para os gerentes dos programas. São problemas que já foram detectados em trabalhos anteriores, inclusive deste Tribunal e que já vêm se arrastando há algum tempo. (TCU, 102/2009)

Contribuindo para agravar as disfunções do sistema, o modelo de governança desenvolvido “formalizou atores”, nos níveis estratégicos e operacionais, no órgão central e nos setoriais (Unidades de Monitoramento e Avaliação, Coordenador de Ação, Gerente de Programa, Comissão de Monitoramento e Avaliação, Comissão Técnica de Projetos de Grande Vulto, entre outros) sem verificar o contexto em que cada política pública está inserida.

Assim, o modelo foi concebido e estruturado a partir de um sistema de informação universal (SIGPLAN) para registrar os dados de execução física e financeira mês a mês para aproximadamente 24.000 localizadores do gasto (subtítulo da ação orçamentária). Esta estrutura resultou em um acúmulo de informações pouco confiáveis e pouco úteis na perspectiva do órgão central de planejamento, orçamento e gestão e estéreis às decisões dos ministérios setoriais, dada a dispersão das informações nos inúmeros campos do sistema e o caráter burocrático de seu preenchimento. O desejo de se monitorar tudo, a partir de categorias orçamentárias, resultou em um monitoramento esvaziado, e gradativamente abandonado pelos principais tomadores de decisão do governo, pelos órgãos de controle e pela sociedade (TCU, 2009). Ademais, o diagnóstico e as reações quanto às disfunções verificadas apontam, em geral, para o aprofundamento do modelo, com mais capacitação, mais manuais, ampliação da cobertura e maior detalhamento das normas, enquanto praticamente não havia questionamentos quanto à essência do modelo.

O descasamento entre a estrutura do SMA do PPA 2008-2011 e a estrutura existente de execução das políticas públicas fez com que os ministérios setoriais dissociassem os “atores” constituídos no modelo formal de monitoramento dos reais responsáveis pela implementação das políticas, e, portanto detentores de informações relevantes. Ou seja, o sistema de monitoramento, via de regra, não refletia as informações relevantes da execução e sim um conjunto de registros burocráticos. Este tipo de prática de acompanhamento do Plano já demandara mesmo antes do ciclo 2008-2011 a constituição de outros modelos e outras instâncias decisórias com o objetivo de acompanhar a implementação das políticas públicas no âmbito do Governo. São exemplos os Sistemas de Monitoramento de Metas Presidenciais (CHAVES, 2004; MARTINS, 2007) e de Acompanhamento do PAC (MELLO, 2009) que serão tratados em seção posterior.

Ressalta-se ainda que o modelo de gestão do PPA 2008-2011 se assenta em uma premissa de que é possível separar os atores que farão o acompanhamento da implementação das políticas em níveis estratégico, tático e operacional. Mesmo entendendo que é possível identificar pontos centrais dos programas de governo que são prioritários para a estratégia de governo, dificilmente esta separação se traduz na segregação de gestores (detentores de informações estratégicas, táticas e operacionais). Ademais, dificilmente tal premissa se fará presente em todas as políticas cobertas pelo PPA. Já nesse ponto pode-se observar um descolamento entre o imaginário metodológico e as evidências da implementação de políticas, armadilha frequente que faz com que planos aparentemente brilhantes venham a soçobrar em seus primeiros passos.

Sistema de Metas Presidenciais

O sistema de metas presidenciais foi concebido em 2004, a partir da necessidade de se monitorar e articular a execução das metas prioritárias do Presidente da República. O surgimento de um sistema paralelo, com recortes e instrumentos de monitoramento distintos dos formais indica como o modelo formal não atendia a necessidade dos tomadores de decisão e não colaborava para a viabilização das entregas a sociedade.

No início de 2004, uma metodologia de monitoramento e articulação de metas presidenciais foi construída, a partir de uma solicitação direta do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A metodologia procurou responder à **necessidade premente de qualificar a informação para tomada de decisão da coordenação de governo**. (CHAVES, 2004). (Grifo nosso)

Esse sistema, mesmo sendo considerada uma experiência bem sucedida, não conseguiu oferecer soluções de gestão para viabilizar os projetos prioritários do governo. Dessa forma foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que selecionava projetos prioritários e assegurava os recursos financeiros necessários a sua implementação.

O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Iniciativas semelhantes já haviam sido tentadas no passado, como os Programas Brasil em Ação e Avança Brasil, no entanto, os grandes diferenciais do PAC foram a sua escala e o modelo de gestão e monitoramento adotados. Como prioridade absoluta dentro do governo, o PAC ficou sob responsabilidade direta da Casa Civil, que adotou o modelo de salas de situação, reuniões com a participação dos principais atores responsáveis pela seleção e implementação dos empreendimentos, sendo que estes atores detinham poder político e administrativo para tomar decisões que permitissem a execução oportuna das políticas.

O acompanhamento do PAC estruturou-se a partir da realidade de execução, contando com uma rede de atores relevantes para o monitoramento e gestão (MELLO, 2009) que detinham respaldo político, ou seja, visou essencialmente superar os entraves e subsidiar a tomada de decisão.

Apesar disso, o PAC enfrentou inúmeras dificuldades. Primeiramente devido ao dismantelo do corpo técnico estatal, sobretudo para engenharia, licenciamento e execução de obras de infraestrutura, ocorrido a partir dos anos 80. Em segundo lugar, como efeito colateral das medidas para o controle da inflação e equilíbrio das contas públicas na década de 90, houve o enfraquecimento das áreas de governo voltadas para a entrega de bens e serviços públicos à sociedade e o fortalecimento das áreas responsáveis pelo ajuste fiscal, desestatização, controle e criação de regras para travar o gasto público.

O esvaziamento da agenda de investimentos públicos resultou em um Estado orientado para o “não fazer”. Portanto, quando o governo criou o PAC e garantiu recursos financeiros necessários à execução dos investimentos, o passivo de anos de desestímulo à execução de políticas começou a aparecer. Um dos primeiros obstáculos enfrentados pelo PAC foi a superação dos trâmites burocráticos necessários para a seleção e execução de investimentos. Por exemplo, o Decreto nº 6.601 de 2008, que dispõe sobre o modelo de gestão do PPA 2008-2011, no seu art. 10 prevê que “o início da execução dos projetos de grande vulto fica condicionado à avaliação favorável de sua viabilidade técnica e socioeconômica” pela Comissão Técnica de Projetos de Grande Vulto (CTPGV). Este parecer dependeria da apreciação de estudos de viabilidade, que deveriam consistir em oito análises distintas segundo uma série de requisitos, formulários, critérios e fórmulas constantes num manual de apresentação.

Posteriormente apareceram dificuldades como a ausência de bons projetos e em alguns casos de qualquer projeto, carência de pessoal qualificado para elaborar, gerir e monitorar a execução dos projetos, dificuldade dos entes federados cumprirem com as contrapartidas necessárias para captar os recursos federais ou ter acesso a linhas de financiamento, o não cumprimento pelos entes federados das exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal impossibilitando o acesso destes às transferências voluntárias (no caso do PAC esse problema foi mitigado ao transformar seus recursos em transferências obrigatórias), falta de capacidade de a iniciativa privada absorver o volume de obras, material e pessoal que a execução do PAC exigia. Além disso, podemos citar também as limitações trazidas pela interpretação do arcabouço legal, tais como as restrições da Lei de Licitações e Contratos, Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis de Diretrizes Orçamentárias, que priorizam o controle prévio no nível do custo dos insumos, a responsabilização dos gestores pela conformidade dos contratos no nível de carimbos, o cumprimento de metas fiscais e a complicação das operações contábeis em detrimento do cumprimento do papel social do Estado, da agilidade e flexibilidade na execução e da simplificação no manejo dos recursos públicos disponíveis para as ações do governo.

Apesar de todas essas dificuldades, o PAC e o PAC II conseguiram expressivo aumento, não apenas no volume de investimentos, mas também no percentual de execução orçamentária (BELCHIOR, 2012; SOF, 2011). Muito disso se deve, como já ressaltado, ao respaldo político e ao modelo de gestão do PAC, que criam um ambiente de constante inovação com vistas à execução dos empreendimentos e induzem a recuperação da capacidade de elaborar e executar projetos em estados e municípios, bem como no setor privado.

Principais dilemas enfrentados na concepção de um Modelo de Gestão do PPA 2012-2015

Uma questão primordial, subjacente aos dilemas que se colocam à elaboração de um modelo de gestão do planejamento plurianual, diz respeito à definição da missão institucional do órgão central de planejamento, orçamento e gestão. Qual seria o principal papel deste órgão e do próprio sistema de planejamento e orçamento? Como seu corpo técnico e as autoridades do governo o enxergam? As respostas mais comuns perpassam ideias muito distintas e até contraditórias entre si, tais como: alocar recursos e cobrar resultados dos órgãos setoriais; monitorar o panorama da execução das políticas públicas; prestar informações aos órgãos de controle; controlar os gastos e coibir o mau uso dos recursos públicos; comunicar à sociedade como andam as ações do governo; elaborar cenários, a partir das informações de execução físico-financeira, para subsidiar as políticas econômicas e decisões presidenciais; estabelecer e ser o bastião das metodologias de planejamento, orçamento e gestão da Administração Pública Federal; avaliar e aprimorar a carteira de investimentos estratégicos do país; articular e coordenar a execução de políticas multissetoriais; produzir análises de políticas mais ou menos teóricas, que ajudem mais ou menos no aprimoramento das ações do governo; cumprir com suas atribuições legais de maneira a simplesmente não atrapalhar órgãos executores com o excesso de burocracias; agir em parceria com demais ministérios, contribuindo, dentro de suas limitações, para potencializar as entregas de produtos e serviços públicos à sociedade. Enfim, são muitas as possibilidades, e cada arranjo político do governo tenderá a se enquadrar dando maior peso a esta ou aquela atribuição. Isto balizará a postura do órgão frente às questões que surgem na construção de um modelo de acompanhamento do PPA. Alguns destes dilemas são discutidas a seguir.

Escopo do monitoramento

Até que ponto um sistema de monitoramento e avaliação do PPA pode extrapolar seus limites e englobar outras informações das políticas públicas que não constam nos atributos do plano? Há mandato para ir além daquilo que foi pactuado na lei do PPA? É possível monitorar apenas um subconjunto dos compromissos firmados ali? Como deve se dar a seleção deste subconjunto? Em que nível de acompanhamento se deve abranger todos os atributos do plano formalizado em lei?

Em que nível de acompanhamento devem ser tratadas as prioridades do governo? É desejável elaborar um cronograma plurianual de monitoramento que avance gradual e progressivamente sobre os elementos do plano? Esta progressividade deve se dar por programa, por órgão, por agenda? A partir de quais critérios? Enfim, são muitas as questões associadas à definição do escopo de monitoramento e avaliação do PPA.

A elaboração do PPA 2012-2015 resultou em um grande esforço para retratar o mais fielmente possível as políticas públicas tais como enxergadas pelos órgãos setoriais. Esta é uma das vantagens em se abrir mão de uma unidade metodológica rígida. Porém, novas agendas surgem a todo o momento, e é provável que, logo após a sanção da lei do PPA, este já esteja dissonante das agendas e prioridades de governo. Para que o plano de fato adira a esta agenda, é necessária alguma dinâmica, que inclua, exclua e altere metas, projetos, iniciativas e até programas ao longo do tempo ou que o Plano reflita um nível tal de agregação que se torne imune às alterações nas agendas de governo, enrijecendo e ao mesmo tempo comprometendo a concretude de suas declarações. Considerando, entretanto, a perspectiva de plano em que escolhas e prioridades são explicitadas na lei do PPA, esta não passa de um registro momentâneo de um planejamento dinâmico e passível de alteração, e, portanto, faz sentido que o escopo de monitoramento e avaliação possa abranger novos elementos e ignorar alguns inicialmente contemplados em lei. Similarmente, faz sentido que se realizem revisões periódicas, com a anuência do parlamento, de modo que, periodicamente, seja possível registrar o estágio de maturidade do plano. Por outro lado, é natural que, até que as alterações no plano sejam aprovadas pelo Congresso, o Poder Executivo acompanhe os atributos da lei vigente. Trata-se de buscar um equilíbrio entre estas duas visões, mais ou menos formalista, de modo que as informações do monitoramento cumpram seu papel, sem o desperdício de esforços da Administração e sem provocar desgastes entre as instituições envolvidas no ciclo de vida do PPA.

No que diz respeito à seletividade e progressividade no escopo de monitoramento e avaliação do plano, é natural que algumas iniciativas bem como o cumprimento de algumas metas não se iniciem no primeiro ano do plano, e que outras se encerrem antes do término deste. Similarmente, o cômputo de alguns indicadores só é possível em tempos específicos, de modo que não faz sentido exigir sua atualização constante ou em periodicidades arbitrárias. Ademais, dado o volume de informações que seria necessário para o acompanhamento universal e permanente do plano, fatalmente o esforço para a coleta destas informações não resultaria em maior efetividade da ação pública, nem mesmo em maior transparência. Pelo contrário, há grande chance de que tal esforço resultasse em sobrecarga dos ministérios setoriais e em mais um rito burocrático inócuo.

Sob esta ótica, convém ao modelo de monitoramento e avaliação do PPA selecionar um conjunto de itens para o acompanhamento desde o início de vigência do plano, e, gradualmente, incorporar novos elementos. É pertinente, todavia, a discussão acerca dos critérios desta seletividade e progressividade. Tais critérios, mesmo que não estejam explícitos, devem refletir a missão pretendida

do monitoramento e da avaliação, bem como o espaço político disponível para tal. É a partir da legitimidade conquistada e à luz da orientação política do governo, que os limites do escopo de monitoramento podem ser adequadamente firmados.

Pactuação

Outra questão que se coloca à construção de um modelo de monitoramento é o grau de pactuação entre órgão central e os órgãos executores. São os executores das políticas quem detêm maior conhecimento acerca da implementação, calcado na experiência de formulação e execução, e, portanto, melhor podem avaliar a confiabilidade das informações produzidas. A ausência deste conhecimento nos órgãos centrais tende a gerar insegurança, o que por sua vez pode levar a uma postura mais autoritária (e com viés de controle), à exigência de informações pouco confiáveis e, portanto, pouco úteis, que se torna um fardo para os executores e gera desconfiança entre estes e seus monitores.

Além disso, o excesso de demandas por informações de acompanhamento pode acabar por consumir recursos que seriam aplicados na implementação, reduzindo, portanto, a capacidade de execução do Estado. Ressalta-se ainda que, quanto menos for utilizada menor tenderá a ser sua confiabilidade da informação, na medida em que seus produtores percebem que é inócuo o esforço de produzi-las de modo confiável. Assim, convém ao órgão central avaliar a capacidade de análise e utilização das informações para, a partir daí, pactuar o conteúdo a ser informado.

Outro fator que pode contribuir para a pactuação da prestação de informações mais confiáveis e detalhadas da execução é a utilização destas para a definição da alocação de meios para a implementação (orçamento, pessoal, logística, tecnologia da informação e instrumentos de gestão, por exemplo). Numa gestão voltada à entrega de bens e serviços à sociedade, almeja-se contribuir para que as diretrizes, objetivos e metas da Administração, estabelecidas no plano, se materializem no período previsto. É necessário, portanto, outra pactuação, interna ao Ministério do Planejamento, para que os recursos ali geridos sejam alocados com base nas informações de monitoramento disponíveis de modo proativo para maximizar a consecução dos programas prioritários do governo, abandonando de vez o modelo de balcão. Mais uma vez fica claro que a confiança nas informações do monitoramento é fundamental para subsidiar decisões no Ministério do Planejamento, e esta confiança se dá a partir de um conhecimento das políticas que vai muito além da leitura dos indicadores orçamentários. É necessário conhecer as possibilidades e limites das informações em cada órgão, sua real capacidade de execução, seu grau de alinhamento às diretrizes do governo e seus entraves.

Formalização

Destaca-se também a dificuldade em estabelecer o grau de formalização adequado ao modelo de gestão de um plano plurianual. O que constará ou não nas leis, decretos e portarias, o que estará ou não disponível nos sistemas de informações oficiais. Aqui cabe registrar a tensão entre institucionalização e burocratização. Se por um lado a formalização de alguns anseios e compromissos pode criar institucionalidades que forçam a abertura de espaço na agenda dos gestores e abrem janelas dentro do governo, contribuindo inclusive para dar transparência à gestão, por outro pode engessar, burocratizar, tornar *pro forma* e pouco úteis, convertendo interesses legítimos em meras exigências de controle. É necessário desenvolver uma reflexão sobre a criação de agendas via formalização de compromissos como meio de conquistar legitimidade dentro do governo. Deve-se ter em mente que cada obrigação registrada em instrumento normativo configurará uma demanda dos órgãos de controle, que, se não atendidas podem exigir inúmeras justificativas, medidas corretivas e até punitivas. Ademais, é de conhecimento dos gestores que embora já haja alguma tendência de que as interpretações das normas se deem a partir de uma leitura mais sistêmica, ainda ocorre de interpretações excessivamente literais dos auditores implicarem em exigências de conformidade meramente formais.

Ora, se o Poder Executivo possui alguma liberdade para estabelecer os normativos que guiarão sua conduta e, por uma estratégia de conquista de espaço institucional, opta por criar e detalhar regras que enrijecem sua gestão, fica difícil exigir que os órgãos de controle compreendam a necessidade de flexibilidade na interpretação dos normativos durante sua vigência. Não se espera que o Direito Administrativo brasileiro contribua para resolver os dilemas da gestão pública, nem tampouco seja sensível a uma racionalidade gerencial que por vezes traduz modelos da gestão privada de maneira pouco refletida. Num Estado que busca se reposicionar para cumprir seu papel social, criatividade é necessária aos gestores para que se encontrem caminhos que impulsionem reformas graduais no Direito Administrativo³.

Padronização *versus* individualização

Uma constatação subjacente às inovações apresentadas na construção do PPA 2012-2015 é a de que conferir um tratamento padronizado a todos os órgãos, com a aplicação de critérios rígidos, tanto para a formatação dos atributos do plano, como para a elaboração do seu sistema de monitoramento e avaliação acabava limitando o potencial do PPA de contribuir para a Gestão Pública e, em alguns casos, mais sobrecarregava os órgãos setoriais com ritos burocráticos desvirtuados que os ajudava a realizar suas políticas. Emerge, a partir das experiências recentes de planejamento governamental no Brasil, um diagnóstico de que a padronização das informações de gestão e as

3 Caminhos que promovem institutos como os que possibilitaram o Programa de Aceleração do Crescimento (Lei nº 11.578/07) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/11).

metodologias insensíveis às peculiaridades das diversas políticas públicas e dos órgãos executores resultaram em modelos de planejamento e gestão impróprios à ampliação da capacidade do Estado de prestar serviços e oferecer produtos à sociedade. Com isso, emerge o debate sobre como tratar de maneira individualizada cada um dos órgãos e a cada uma das políticas públicas, tanto no que diz respeito à elaboração do plano, quanto de seu modelo de monitoramento e avaliação.

É fato, entretanto, que existe um núcleo mínimo de informações comuns às políticas e que deve ser acompanhado, como é o caso da previsão e execução orçamentária, cumprimento de metas e evolução de indicadores. Este conjunto de informações, que possui algum grau de uniformidade, se presta ao acompanhamento de parte dos compromissos expressos na lei do PPA. Por outro lado, há um conjunto de informações de acompanhamento em cada política que segue desestruturado e que nem por isso deixam de balizar decisões. Surge desta forma o desafio de equilibrar a tendência da burocracia em requerer padronização e a necessidade de flexibilidade e de tratamento individualizado, respeitando as características das políticas e as possibilidades dos órgãos⁴.

É preciso considerar que, para a definição de quais são as informações individualizadas de interesse e disponíveis para o acompanhamento de cada uma das políticas públicas, é preciso deter conhecimento do tema, do papel que estas informações desempenham e suas implicações políticas. Ora, quem mais detém tal conhecimento são aqueles que formulam e implementam tais políticas, ou seja, as áreas finalísticas dos órgãos setoriais. Entretanto, dadas as possíveis necessidades de harmonização entre as perspectivas e interesses de órgãos centrais e setoriais, emerge a necessidade de negociação e pactuação⁵. Para tal, é importante que haja, no órgão central, servidores dedicados ao acompanhamento dos diversos temas (por exemplo: educação básica, combustíveis, desenvolvimento regional), e, portanto, com conhecimento especializado acerca das políticas públicas em curso. Com a redução da assimetria de informações, a interlocução com cada um dos órgãos finalísticos pode ser facilitada.

Cabe ressaltar que o servidor dedicado a se aprofundar em temas específicos detém um tipo de perfil que se contrapõe, tanto nos setoriais quanto no Ministério do Planejamento, ao analista especializado em métodos, processos e sistemas genéricos de planejamento, orçamento e gestão (por exemplo, indicadores, avaliações, gerenciamento de projetos, modelo lógico). Há uma disputa por espaço entre estes dois tipos de especialistas (temas de políticas públicas *versus* metodologias de planejamento, orçamento e gestão), de onde surge uma tensão que também interfere na definição do ponto de equilíbrio entre individualização e padronização do sistema de monitoramento e avaliação do PPA. Quanto maior o nível de padronização, maior é o espaço para

4 É possível argumentar que não há necessidade de padronização, que esta consiste numa tradição administrativa questionável e serve principalmente para dar conforto à burocracia e que acaba por limitar as possibilidades de revelar diferenças e aspectos particulares de realidades bastante distintas, mesmo em se tratando de informações contábeis e orçamentárias.

5 Cabe refletir também acerca destas diferenças de perspectivas e interesses, que em muitos casos parece ser supervalorizada, mas que reflete uma segmentação de questionável contribuição para o desempenho do governo.

a aplicação do conhecimento dissociado do contexto das políticas. Analogamente, quanto mais individualizadas são as abordagens, maior é a necessidade de envolvimento de especialistas temáticos e gestores das áreas finalísticas.

As inovações presentes no PPA 2012-2015 privilegiaram o conhecimento das políticas públicas e dos desafios que cercam cada tema. Com isto, promoveu-se o maior envolvimento dos formuladores e executores das políticas nas atividades de planejamento, e, como consequência, a flexibilidade e o tratamento individualizado se sobressaíram frente à padronização e a consistência metodológica. Isto não quer dizer, contudo, que não haja espaço para disciplinas aplicáveis a um conjunto de políticas distintas, tais como a orçamentação, desenvolvimento regional, articulação federativa e participação social. O desafio é buscar, no modelo de gestão do PPA, um equilíbrio entre individualização e padronização que respeite os limites e possibilidades de cada política, que possa trazer informações úteis às decisões no núcleo do governo e que, concomitantemente, permita a prestação de contas, tudo isto com o mínimo de sobrecarga aos ministérios setoriais.

Envolvimento das unidades descentralizadas de planejamento e orçamento

O sistema de planejamento e orçamento federal, estruturado a partir da lei 10.180/2001, prevê unidades de planejamento e orçamento nos ministérios setoriais. Observa-se que, devido à formatação dos orçamentos e planos plurianuais, via de regra, esses órgãos ficam restritos à administração do fluxo orçamentário-financeiro, prestação de informações aos órgãos centrais de planejamento e orçamento e preenchimento dos diversos sistemas de informações intrínsecos à programação das despesas. Decorre daí que, salvo em raras exceções, há um déficit de compreensão e envolvimento efetivo na formulação, planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas nessas unidades descentralizadas. Ampliar a participação destas a partir da maior integração com as áreas finalísticas é um dos desafios para a aproximação entre os diversos ministérios setoriais e o sistema de planejamento e orçamento federal.

Para tal, é necessário que os servidores lotados nesses órgãos descentralizados de planejamento e orçamento passem a se envolver com a formulação e implementação das políticas setoriais, habilitando-se a prestar informações realmente relevantes para o seu acompanhamento. Esta postura requer o conhecimento da atuação do órgão e o aprofundamento do diálogo com formuladores e executores das áreas finalísticas. Somente com este conhecimento é que estas unidades poderão subsidiar o Ministério do Planejamento com informações relevantes para a coordenação do sistema de planejamento e orçamento federal. Ressalta-se ainda que o maior envolvimento dos órgãos descentralizados de planejamento e orçamento com as políticas setoriais passa pela mudança de postura do próprio órgão central de planejamento, uma vez que este é o responsável por grande parte das rotinas e demandas às unidades descentralizadas. Ou seja, a postura destas unidades reflete o histórico da relação entre o Ministério do Planejamento e os órgãos setoriais.

Participação social e transparência

Os mecanismos de participação social no ciclo de vida das políticas merecem especial atenção. Não recai nenhuma dúvida sobre a necessidade da sociedade ser consultada sobre suas necessidades. Mais recentemente, parece ter sido afastada a ideia de um planejamento feito à distância, com foco no método e na forma, mas sem aderência à realidade e às demandas sociais. Observação diversa, no entanto, precisa ser feita na seara do monitoramento das políticas públicas. O controle social é necessário, e deve abastecer os gestores de informações relevantes sobre as ações efetivas implementadas pelo poder público e os ajustes a serem feitos. No entanto, há uma dificuldade no que tange à inserção da sociedade civil no monitoramento e avaliação do plano plurianual.

Novamente, não se questiona que a todas as realizações, entregas ou mesmo a alguns processos do governo deve ser dada ampla publicidade, de uma maneira compreensível para a população e em períodos de tempo devidamente ajustados de maneira a tornar essas informações relevantes para eventuais correções de rumo. No entanto, há informações produzidas no dia-a-dia da gestão que muito servem ao consumo interno, mas que, ao se tornarem públicas, podem ser manipuladas por grupos de interesse com acesso à imprensa e gerar incompreensões e conflitos políticos desnecessários, atrapalhando o governo. É possível, portanto, que haja um limite para a publicação das informações de gestão do planejamento governamental, para além do qual não se agrega transparência e se corre o risco de dificultar a execução. Este é também um dos aspectos do monitoramento ao qual é necessário equilíbrio e sensibilidade, sob o risco de comprometer tanto a transparência quanto o próprio desempenho da gestão.

A gestão participativa de um plano plurianual continua a ser um desafio para a Administração Pública Federal. Recentemente, no bojo da elaboração do PPA 2012-2015, foi criado o Fórum Interconselhos, que, em 2011, em duas edições, reuniu representantes dos diversos setores da sociedade civil organizada, abrindo as portas para que estes interferissem na construção do plano. Apesar de refletir um avanço à gestão participativa no governo, cabe registrar que no momento em que se realizou o primeiro encontro do fórum, todos os programas encontravam-se praticamente escritos, de modo que esta iniciativa mais serviu para abrir um canal às críticas. Já o segundo encontro teve o objetivo de apresentar à sociedade como suas demandas haviam sido contempladas no PPA. Cabe registrar que a mudança na metodologia do PPA consumiu um tempo precioso na elaboração do Plano, o que contribuiu para reduzir o espaço à participação da sociedade neste processo, criando maior expectativa de inserção da sociedade nos processos de gestão e revisão no período de vigência do plano. Contudo, o fluxo das informações e o formato das interações com os representantes da sociedade no decorrer da gestão do plano é algo que ainda enseja maior reflexão, tamanha é a dificuldade e incipiência do planejamento federal no que diz respeito à gestão participativa. Os dilemas atuais nesta enseada envolvem a suficiência de prestação de contas à sociedade, por exemplo, por meio de um portal na Internet, a pertinência de utilização de redes

sociais, a abertura de ouvidoria, e mesmo o papel de reuniões periódicas com conselheiros da sociedade civil.

Relação entre monitoramento do plano e do orçamento

O acompanhamento do planejamento governamental busca agregar a visão de itens que serão fornecidos pelo Estado à população de uma maneira agregada, explicitando o atendimento de metas e o resultado de escolhas derivadas da estratégia de governo – categorias explícitas no PPA – à visão de resultados do gasto público, muitas vezes refletindo insumos à ação do Estado – categorias tipicamente orçamentárias. Contudo, o orçamento brasileiro, sob a atual perspectiva, apresenta uma visão mais própria à operação da contabilidade pública que propriamente ao orçamento orientado a suportar a execução das políticas, o que dificulta o estabelecimento da complementaridade entre o acompanhamento do plano e do orçamento.

A estrutura orçamentária atual dificulta a identificação dos produtos e serviços adquiridos a partir da aplicação do dinheiro público e compromete uma melhor avaliação de custos dos insumos, e, por conseguinte, da análise de eficiência do gasto. Assim, para efeitos de acompanhamento do plano, com foco nas entregas à sociedade, o papel do acompanhamento orçamentário tende a limitar-se à indicação da execução financeira. No sentido de recuperar o papel do monitoramento orçamentário e aproximar o orçamento de uma visão orientada às realizações do governo, uma possível estratégia que preceda a realização de uma reforma orçamentária profunda é abrir mão dos atributos formais das ações e criar condições para o acompanhamento destas realizações, por unidade monetária, em linguagem que faça sentido aos gestores das políticas e à população.

Cabe registrar que um acompanhamento completo da ação governamental, associando entregas agregadas e o cumprimento de metas plurianuais à visão da eficiência do gasto, deve ser posto em prática de maneira cautelosa e parcimoniosa, possivelmente a partir da eleição de programas e ações prioritários e com periodicidades flexíveis, de modo a evitar o risco de sobrecarregar os órgãos executores com uma demanda exagerada de informações, o que em último caso tenderia a comprometer as informações e os próprios resultados do governo.

Sistemas de Informação

Novas tecnologias de armazenamento, tratamento e disponibilização de informações podem ser importantes aliadas dos gestores no monitoramento de suas políticas. Convém, contudo, que a discussão acerca de um modelo de gestão não passe a ser balizada pelas restrições e potencialidades destas tecnologias, visto que há casos em que os fluxos de informações e dados que melhor suportam as tomadas de decisões na Administração não necessariamente são compatíveis com os processos, estruturas e formatos das ferramentas de tecnologia da informação (TI) disponíveis. Ademais, não é certo que o esforço para explorar as potencialidades de um dado sistema de in-

formações será recompensador, do ponto de vista da realização de entregas à sociedade. Nessas circunstâncias, a concepção de um modelo de gestão não necessariamente será mais bem sucedida se tiver como diretrizes primeiras as restrições e possibilidades dos sistemas de informações, mesmo que, em último caso, seja necessário considerá-las. É possível também que, enquanto se desenvolvem sistemas mais adequados, a gestão se dê a partir de um conjunto de ferramentas mais básicas de TI, tais como e-mail, planilhas e editores de textos eletrônicos, atentando para que as informações sejam dispostas em repositórios compartilhados e seguros. A questão é não submeter o desenho e a implementação do modelo de gestão e acompanhamento do planejamento governamental à plena disponibilidade dos recursos de TI.

No que concerne aos processos de acompanhamento de políticas, cabe distinguir ainda que há um conjunto de informações desestruturadas e que servem apenas ao consumo interno dos gestores (atas de reunião, anotações, correspondências, etc.), enquanto outras interessam a públicos externos, tais como os órgãos de controle e a sociedade (bens e serviços entregues à sociedade, execução orçamentária, custos dos insumos, etc.). É importante fazer esta distinção, visto que a tentativa, recorrente, de padronização e concentração de todas as informações (inclusive de diferentes órgãos, com diferentes necessidades) em um único repositório subestima a complexidade política envolvida na gestão e subverte a utilização destes repositórios de informação, comprometendo sua utilização. Assim, não surpreende que o retorno dos investimentos em sistemas de informações universais seja baixo e daí advenha experiências frustrantes.

No cenário em que se insere a burocracia federal brasileira, dois outros agravantes reforçam a necessidade de atenção quanto à interferência da informática na definição dos modelos de gestão. O primeiro diz respeito à existência de carreiras de gestão com conhecimentos específicos em TI. Profissionais capacitados, servidores de carreiras típicas, em geral com vasta experiência e com capacidade de compreender os mais complexos dilemas da Administração Pública Federal, conceber e coordenar o desenvolvimento das soluções e tecnologias de informações para atender às necessidades da alta gestão. Por um lado estes servidores estão aptos a compreender as possibilidades e limites das tecnologias disponíveis e a contribuir no desenho e aquisição as soluções mais adequadas à Administração. Por outro lado, há o risco de a tecnologia tornar-se o objeto destes servidores, encerrando para estes um fim em si mesmo. Quando isto ocorre, estes profissionais deixam de pensar enquanto gestores públicos que precisam suportar decisões políticas e propor soluções aos entraves urgentes e prioritários do país e passam a limitar-se a discussões de requisitos de sistemas de TI, e pior, podem transformar-se em fonte de resistência contra soluções que não prestigiem seus objetos.

Assim, dada a complexidade da gestão pública e dos requisitos para o acompanhamento das políticas de governo, a área de TI pode beneficiar-se ao investir na compreensão do contexto dos gestores e suas políticas, as pressões que estes sofrem, seus anseios, suas possibilidades, preferências, conflitos, compromissos etc. Para tal, é necessário que os servidores incumbidos de pensar

a TI superem as barreiras que os restringem à tecnologia e mergulhem na compreensão da gestão pública como um todo e em suas nuances mais particulares, sob o risco de desenvolver sistemas de informações que mais atrapalham que contribuem para a Administração ou que são fadados à subutilização. Cabe, entretanto, ressaltar que este distanciamento dos servidores envolvidos com as tecnologias da informação do dia a dia das políticas públicas em grande parte é induzido pelos próprios órgãos nos quais estes estão lotados, sendo que, sem uma mudança de postura na condução destes órgãos, é necessário um esforço ou uma habilidade pessoal do servidor para evitar este tipo de captura tecnológica, que desvia servidores dos reais dilemas da administração pública.

Monitoramento *versus* avaliação e a redução de ritos burocráticos

Embora sejam reconhecidas as diferenças entre atividades de Monitoramento e Avaliação, inclusive no próprio texto da lei do PPA 2012-15, já há uma compreensão de que as informações de ambas subsidiarão a prestação de contas bem como as decisões do governo e suas correções de rumo e que, no âmbito da gestão do PPA, não cabe tratar os processos como se fossem estanques. O fato de que um processo se dê no decorrer do período do plano, de maneira mais contínua, e que outro se dê de tempos em tempos, a partir de consolidação de um balanço das informações produzidas no período, consiste mais em uma preocupação formal de viés acadêmico que de fato em uma preocupação daqueles que desejam produzir informações para subsidiar decisões do governo. Fica evidente que é a partir das informações de monitoramento que se podem estruturar os relatórios anuais de avaliação de modo que estas atividades se misturam e se complementam. Evidentemente avaliações do governo desenvolvidas pelo próprio governo possuem um caráter distinto daquelas feitas por órgãos externos. Embora estas tenham maior facilidade de incorporar alguns de seus atributos conceituais típicos, não é evidente que isto resulte em diagnósticos mais úteis ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Maior atenção, contudo, deve ser dada ao debate sobre a possibilidade de aproveitar as informações que constam no relatório de avaliação anual do PPA para a elaboração de outros tantos instrumentos semelhantes de prestação de contas e balanço das atividades do governo: Prestação de Contas da Presidência da República, Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional e Relatórios de Gestão. Com isso, seria possível reduzir o volume de informações semelhantes ou redundantes que são solicitadas anualmente aos órgãos, deixando-os mais focados em suas atividades finalísticas precípuas. Caso se conseguisse unificar em um único processo as informações que compõem as peças supracitadas, ou mesmo reduzir o número delas, seria um grande avanço para a desburocratização e redução de ritos redundantes na Administração.

Reflexões sobre a gestão do PPA 2012-2015

O Plano Plurianual 2012-2015 inovou em uma série de quesitos, dentre os quais se destacam a maior independência em relação ao orçamento e à linguagem orçamentária, a flexibilidade na formatação de seus atributos, e a aproximação entre o planejamento e os formuladores e executores das políticas. No momento em que este trabalho é escrito, ainda não está definido o modelo de gestão do PPA 2012-2015, e não há intenção de antecipar quaisquer definições aqui. Entretanto, há uma expectativa de que tal modelo acompanhe as inovações que marcaram a elaboração do plano, sob o risco de anulá-las. O que se pode afirmar, mesmo em um momento de indefinição, é que há, na Administração Pública Federal, um novo entendimento sobre o papel do planejamento *lato sensu*, o que levou à elaboração do PPA 2012-15 e que gera perspectivas positivas, sobretudo nos ministérios que perceberam a possibilidade de alterar os termos do diálogo com o órgão de planejamento, passando de uma relação burocrática, formal e voltada ao controle para uma relação de parceria, flexibilidade e voltada à execução. No entanto, a consolidação desse novo paradigma não é certa, e somente acontecerá se os servidores envolvidos enxergarem novas formas de agir, desburocratizando, viabilizando soluções, inovando em arranjos de gestão e em interpretações das normas, e induzindo a gestão pública no sentido de ampliar a capacidade do Estado de ofertar produtos e serviços à população, sobretudo aos segmentos mais necessitados.

Uma breve análise dos modelos de monitoramento adotados recentemente pelo governo demonstra que um modelo formal de monitoramento deve ser concebido para atender às necessidades dos tomadores de decisão, sob o risco de ser reduzido a um amontoado de informações inócuas que sobrecarregam o Poder Executivo e, quando muito, são úteis ao controle de conformidade. Se isto ocorre, outros sistemas de acompanhamento e gestão vão sendo criados para atender necessidades específicas. Essa sobreposição de sistemas contribui para sufocar os órgãos executores que têm que responder e repassar informações a vários sistemas estanques, e depois, ainda se responsabilizar por eventuais discrepâncias entre estas informações.

Considerando esses aspectos, espera-se que a concepção do modelo de monitoramento do PPA 2012-2015 considere as várias instâncias já institucionalizadas para cumprir essa função em cada política pública, pautando-se pela seletividade e customização. Além disso, há que se considerar a realidade de cada política pública e os modelos de monitoramento existentes.

Também é preciso ter claro qual será a função prioritária que este monitoramento terá no governo, se será subsidiar a tomada de decisão sobre os projetos mais relevantes, ou monitorar as agendas transversais, ou oferecer transparência à ação pública ou realizar o diálogo e interação com os órgãos de controle, entre outros. Essa definição é importante para evitar a sobreposição entre os modelos e permitir uma complementaridade que evitem retrabalhos, a burocratização dos sistemas e a replicação de informações.

Construir um monitoramento que seja um instrumento efetivo de gestão a partir do PPA apresenta-se como um grande desafio (SANTOS, 2011). O primeiro passo foi dado com a metodologia adotada no PPA 2012-2015, onde ocorreu uma aproximação entre o Plano e o dia a dia das políticas públicas, que, a partir dos seus atributos (programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas), cujos formatos são propositadamente flexíveis, leva a uma estrutura capaz de moldar-se às características e necessidades de cada tema, e assim, declarar os principais propósitos, desafios e entregas de cada política pública para o período do plano.

Tão importante quanto a mudança metodológica foi o processo de construção adotado, que envolveu os principais atores das políticas públicas e fomentou a pactuação do conteúdo do plano. Isto permitiu que as áreas finalísticas reconhecessem o que está declarado no PPA, agregando capital político e dando-lhe credibilidade. Acredita-se que a ao lançar mão de um processo de construção pactuada e com a aplicação dos princípios que conduziram a elaboração do plano, é possível estabelecer um modelo de monitoramento e avaliação do PPA que seja um instrumento útil à gestão, ao controle e à sociedade.

Conclusão

As transformações que acometem o país atualmente evocam a necessidade de adaptações nas atividades mais estruturantes da operação do aparelho estatal brasileiro. As atividades de planejamento, orçamento e gestão, erguidas a partir de institucionalidades e regras que se desenvolveram ao longo de crises fiscais, instabilidades econômicas e redução do papel do Estado mostram-se inadequadas para impulsionar um novo patamar de desenvolvimento. Trata-se da tensão entre um Estado que é demandado a fazer, mas que possui um arcabouço formal e uma cultura institucional ainda orientada para o não fazer. Neste contexto, é necessário gradualmente ressignificar o planejamento, o orçamento e seus modelos de gestão e promover debates que catalisem as transformações requeridas à cultura dos servidores de carreira e dos agentes políticos que compõem a Administração.

Abordaram-se aqui alguns dos principais dilemas presentes na concepção de um sistema de gestão do plano plurianual que resulta de experiências recentes da Administração Pública Federal. A partir da compreensão destes dilemas procura-se contribuir para que se forme massa crítica acerca de ameaças de burocratização, engessamento e sobrecarga dos executores das políticas públicas com a produção de informações inócuas. Também são destacados os riscos de apropriação dos instrumentos de gestão pelo controle e pela própria burocracia, que não raramente valorizam conhecimentos e processos autocentrados, desconectados do andamento das políticas e dispensáveis ao bom desempenho do governo. Por fim, espera-se que este trabalho contribua para a necessária ampliação do debate acerca de novos modelos de gestão dos planejamentos governamentais.

Referências bibliográficas

BELCHIOR, M. **Discurso da ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, no InfraBrasil**. Acesso em 30/1/2012. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/discursos/2012/120130_roteiro_forum_InfraBrasil.pdf

BRASIL. **Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.**

BRASIL. **Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.**

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.**

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de Janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.**

CHAVES, M. B. F. **Sistema de apoio ao monitoramento das metas presidenciais**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

MARTINS, H. F., **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual, Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais, Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais Sistema de Avaliação Externa de Programas Governamentais**. Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3, Banco Mundial, 2007.

MELLO, J. **Programa de aceleração do crescimento: redes de monitoramento e gestão**. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental - Res Pvblica* 8 (1). ANESP, Brasília 2009.

SANTOS, E. A. V. dos. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. Diálogos para o Desenvolvimento - A reinvenção do planejamento governamental no Brasil – Brasília, Ipea, 2011.

SOF - **Execução Orçamentária do PAC 2 aumenta 66% nos últimos três meses**. Brasília, 22/11/2011. Disponível em https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20111122_1

TCU. **Acórdão nº 102/2009**. Plenário. Voto do Relator Min. Augusto Nardes. TC-029.094/2008-0. GRUPO I – CLASSE V – Plenário TCU, Aprovado em 05/02/2009. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-75809&texto=2b52454c41544f522533412532324155475553544f2b4e41524445532532322b414e442b2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b4e554d41434f5244414f2533413130322b414e442b2b4e554d414e4f41434f5244414f25334132303039&sort=&ordem=&bases=ACORDAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;SIDOC;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=>