

O QUE PENSAM OS SERVIDORES SOBRE O PLANEJAMENTO?

Percepção sobre o Processo de Elaboração e
Acompanhamento do Plano Plurianual (PPA)

Relatório de Pesquisa

Enquete aplicada aos participantes de oficinas temáticas de
elaboração e consolidação do Plano Plurianual 2016-2019



ipea

O QUE PENSAM OS SERVIDORES SOBRE O PLANEJAMENTO?

**Percepção sobre o Processo de Elaboração e
Acompanhamento do Plano Plurianual (PPA)**

Relatório de Pesquisa

**Enquete aplicada aos participantes de oficinas temáticas de
elaboração e consolidação do PPA 2016-2019**

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

O QUE PENSAM OS SERVIDORES SOBRE O PLANEJAMENTO?

**Percepção sobre o Processo de Elaboração e
Acompanhamento do Plano Plurianual (PPA)**

Relatório de Pesquisa

**Enquete aplicada aos participantes de oficinas temáticas de
elaboração e consolidação do PPA 2016-2019**

ipea

Rio de Janeiro, 2017

Equipe técnica

Autores

Gesmar Rosa dos Santos – Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Jean Marlo Pepino de Paula – Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	7
1 INTRODUÇÃO: PLANEJAMENTO E CONTEXTO DO PPA	7
2 APRESENTAÇÃO DA ENQUETE	11
3 OBJETIVOS DA ENQUETE.....	12
4 METODOLOGIA.....	13
5 RESULTADOS.....	17
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	44
REFERÊNCIAS	46
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	47

AGRADECIMENTOS

A concretização deste trabalho não teria sido possível sem a contribuição de um bom número de pessoas envolvidas em cada uma das etapas de preparação e execução da enquete e nas discussões que antecederam este relatório. Na impossibilidade de nominar a todos os que colaboraram com o projeto, registramos os agradecimentos por meio de alguns destaques.

Agradecemos, primeiramente, a pronta aceitação da proposta de trabalho pelas diretorias de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) e de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), particularmente aos diretores adjuntos Flávia Schmidt Squeff e Bruno Araújo; aos colegas da área de tecnologia da informação do Ipea, com destaque para Allan Alves, Frederico Franzosi e Fernando José Brustolin, que ajudaram a resolver empecilhos e a desenvolver o aprendizado com o *software* Lime Survey, além de garantir a segurança do sistema.

Agradecemos aos colegas da antiga Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SPI/MP), atual Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan/MP), pelo interesse na parceria que dá sentido ao estudo, por fornecerem o cadastro dos participantes das oficinas e pela manifestação de interesse no trabalho. Dessa secretaria lembramos os nomes de Priscilla Sganzerla, Roseli Silva e equipe, pela importante participação em reuniões e oficinas e pelas sugestões de aperfeiçoamento do formulário da enquete.

Merece destaque também o apoio que nos foi dado em aspectos organizativos e técnicos por parte de servidores da área administrativa do Ipea. Neste particular, cabe mencionar a disposição dos servidores Renan Deolindo e Carlos Augusto, da Diset, Gabriela Melo de Queiros, Gustavo Marcelo Pereira Alves e Verônica Couto de Araújo Lima, da Diest, na conferência e organização da lista de *e-mails* dos contatos da SPI/Seplan.

Por fim, nossos sinceros agradecimentos a todos os que responderam ao questionário, tanto na etapa de pré-teste quanto do formulário final. Neste ponto destacamos a ajuda dos pesquisadores do Ipea Ronaldo Coutinho Garcia, Murilo José Pires, Roberto Pires e Alexandre Gervásio de Souza, pelas importantes sugestões de aperfeiçoamento do questionário, tendo também o primeiro apresentado ricas contribuições também como parecerista. Igualmente ao colega Leandro Couto, analista de orçamento e planejamento, também pelas importantes sugestões, pelo debate como parecerista do texto submetido e pelo interesse em acompanhar o trabalho.

Acreditamos que todo o esforço, a colaboração e a manifestação de interesse recebidos sinalizam a importância do Plano Plurianual (PPA) e do planejamento estatal como um todo. Assim, subsidiar e fortalecer a compreensão desse processo é justamente a razão principal deste trabalho.

1 INTRODUÇÃO: PLANEJAMENTO E CONTEXTO DO PPA

O debate em torno dos limites do planejamento estatal, enquanto aplicação de um conjunto de ferramentas estruturadas para a alocação de recursos e para a promoção de equilíbrios na sociedade, parecia ter sido superado nos anos 1950. Como destaca Klosterman (1985), vivenciou-se à época o que se denominou de grande debate sobre o que se poderia efetivar como planejamento estatal no Ocidente.

Por um lado, segundo Friedmann (1995), esse debate, nascido nas décadas de 1930 e 1940, e estendido até os anos 1950, apresentava elevado grau de valorização temática e de abrangência quanto ao que poderia ser planejado, por quem e para quais objetivos. Naquele momento, Mannheim (1950) foi expoente da defesa do planejamento, tendo como referência o fortalecimento das instituições para equilibrar, no Ocidente, a tendência, para ele inexorável, de desequilíbrio das relações sociais e econômicas sob o mercado.

Por outro lado, havia um enfático posicionamento teórico de que muito pouco deveria ser planejado para garantir que as leis de mercado se impusessem, como defendiam Hayek (1944) e Mises (1952). Para essa corrente, o bloco democrático se distanciaria dos modelos totalitários (Friedmann, 1995), com o Estado preenchendo espaços que não fossem resolvidos pela dinâmica produtiva e por relações sociais livres.

A esse respeito, Klosterman (1985) também lembrou que a década de 1980 retomou o grande debate, até então aparentemente superado por certo consenso da necessidade de planejamento nas ações alocativas de curto alcance e que fossem corretivas de falhas de mercado. Para o autor, as formas de planejamento pelo Estado, que resultaram de consensos com o âmbito privado, nas décadas de 1960 e 1970, também passaram a ser questionadas nos anos 1980. A tese da negação do planejamento estatal como princípio de organização social passa a ser fortemente rechaçada, embora contraditoriamente cada governo tenha vivenciado a necessidade de aperfeiçoar instrumentos de planejamento alocativo.

Na atualidade, o planejamento contido em instrumentos setoriais (por exemplo, a política energética, de transportes, agrícola etc.) e temáticos (ambientais, de saúde, regionais, entre outras) são os de maior destaque, tanto no plano global como no brasileiro. Os instrumentos de alocação do orçamento público se orientam, desde o final da década de 1990, por algum grau de planejamento, embora com um percurso de altos e baixos, de construção e de desconstrução dos caminhos, como bem relatam Rezende (2010) e Garcia (2015a e 2015b). Países como Alemanha e Austrália instituem uma estrutura decisória e de planejamento enraizado em bases temáticas, representativas e institucionais que facilitam a concretização de políticas e programas. Tal enraizamento, ao mesmo tempo, retira parte do risco de mudanças abruptas ocasionadas pela ação dos grupos de poder.

Mais recentemente, Cardoso Junior e Cunha (2015) resgatam funções importantes do planejamento no Estado, relacionadas a seguir.

- 1) Um sistema de planejamento tem a função de organizar, dar coerência e integrar iniciativas, opiniões e visões para garantir a dinamicidade e sustentabilidade de iniciativas. Por isto, é importante frisar que está no planejamento estatal a capacidade fundamental para reanimar e/ou reorientar governos (e setores) em busca das transformações do mundo real em direção às aspirações coletivas.
- 2) O planejamento deve ser um aliado estratégico e não um obstáculo. Um sistema de planejamento deve ser amadurecido e fortalecido na medida em que as sociedades e, consequentemente, as políticas públicas se complexificam.
- 3) O fato de o planejamento ser um processo cotidiano faz com que expresse e represente também o amadurecimento da política. No setor público, as disputas e divergências internas em um estado democrático, bem como a transparência do uso dos recursos, exigem valores, normas e critérios organizacionais mais realistas, republicanos e democráticos.

Em meio a esse contínuo debate, cujos desafios são bem atuais no Brasil, a instituição de formas minimamente estruturadas da ação alocativa estatal tem sido regra nos diversos países, destarte suas distintas ênfases em planejamento. Entre elas está o planejamento alocativo de médio prazo em que se inserem os PPAs, orçamentários e de diretivas semelhantes ao PPA brasileiro.

O caminho brasileiro de planejamento alocativo se encaminha a partir do Plano Salte, de 1950-1951, e do Plano de Metas, de 1956, assim como os Planos Nacionais de Desenvolvimento, da década de 1970. Até os anos 1980, o planejamento alocativo foi marcado por alta institucionalidade, com rigidez e definição de papéis, decorrentes das práticas militares. A partir de meados dos anos 1990, ações e medidas temáticas, setoriais e difusas marcam o estágio atual desse processo, em que as proposições são dispersas e de menor poder de aglutinar as prioridades dos governantes, que procuram instituir os chamados planos de ação e, a partir deles, orientar os PPAs. Essas iniciativas têm se caracterizado, contudo, como decisões dos grupos no poder, sem foco ou clara explicitação na estruturação de um processo de planejamento que desse a organicidade e perenidade, como vem sendo uma busca em alguns países de maior experiência no tema. Dessa forma, cada governo tem procurado se posicionar, primeiramente, a partir de idealizações e proposta fora do que se idealizou para o PPA.

Garcia (2015a, 2015b) registra diversos esforços e equívocos dos governos, após 1988, em criar diálogos com as esferas de poder, com órgãos externos ao executivo e com outras organizações da sociedade civil a título de estruturação do PPA. Segundo o autor, o instrumento de planejamento não tem sido utilizado como âncora de efetivação de planos de governos eleitos. Para seguir tal caminho, teria de haver o pressuposto de concentração de esforços em desafios centrais, claros e com objetivos e metas coerentes com as escolhas. Dessa forma, embora já esteja em sua quinta edição, desde 1989, o PPA ainda enfrenta, de acordo com o autor, dificuldades operacionais, equívocos e descontinuidades metodológicas, como reflexos da não valorização do planejamento por parte da alta direção dos governos.

Tentativas de estruturar o PPA em consonância com o mandato previsto na Constituição de 1988 (CF/1988) figuram nos documentos de orientação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), a exemplo de Brasil (2015a; 2015b). A previsão de participação de agentes da sociedade civil, assim como a definição de ritos de elaboração, acompanhamento, avaliação e revisão/ajuste, e ainda o espaço para propostas do governo, constam das portarias e regulamentos em obediência à Carta de 1988. Assim, é oportuno compreender como os servidores que participam deste processo o percebem, avaliam-no e trazem sugestões de aperfeiçoamento.

Feita essa breve contextualização, cabe, no contexto mais abrangente do projeto de pesquisa que aqui se inicia, encaminhar a trabalhos futuros a discussão teórica do planejamento, bem como o uso de técnicas de alocação dos recursos públicos nos planos nacional e internacional. Igualmente, este trabalho não se aprofunda no processo de planejamento burocrático, no papel dos servidores ou na participação social, embora se reconheça a importância desses aspectos. Ademais, possíveis interpretações de que o processo do PPA se materializa como *locus* de legitimação de discursos é outro tema que, apesar de não ser ignorado, também não é aprofundado neste trabalho.

Este trabalho restringe-se, desta forma, em descrever a motivação, a metodologia e a relatar as respostas da enquête apresentada nas seções seguintes, com alguns comentários

interpretativos. Como se verá no conjunto das respostas e sugestões obtidas, o processo histórico do PPA e seus fundamentos são fundamentais para bem compreender as contribuições dos respondentes.

1.1 Motivação da pesquisa e da realização da enquete

O processo de planejamento tem sido parte de um grande número de trabalhos desenvolvidos no Ipea, assim como no âmbito de outras entidades do governo e na Academia. Atualmente, outras iniciativas como esta dão continuidade a essa linha de estudos, sendo destaques as abordagens sobre as instituições de Estado e os desafios do planejamento.

A estruturação de mecanismos de formulação, acompanhamento, revisão e avaliação de políticas públicas e dos instrumentos de sua execução, destacadamente nas iniciativas com participação da sociedade organizada, ainda são recentes no Brasil. Experiências de planejamento anteriores à CF/1988, marcadamente determinadas pelo núcleo dirigente (por exemplo, os Planos de Nacionais de Desenvolvimento – PNDs, da época do governo militar), foram centradas em especialistas e na cúpula diretiva do país, embora fossem realizadas consultas e debates com atores selecionados.

Posteriormente à CF/1988, o perfil previsto na concepção, elaboração e execução das políticas e do PPA é de maior sistematização periódica e de participação social, aproximando-se, pelo menos formalmente, do formato mais participativo. Contudo, são poucos os registros de enraizamento desse formato. Além disso, o fortalecimento da fiscalização e do controle também sobressai como um elemento importante da fase de prática do planejamento no governo federal nessa fase, principalmente com o PPA.

Cabe um destaque relativo às expectativas com o PPA, objeto principal desta enquete. Naturalmente, elas são distintas de acordo com os agentes envolvidos, com os graus de necessidade de determinada área em ser fortalecida pelo instrumento, e com o peso dado ao PPA por parte de cada grupo político no poder. Por estar vinculado à estrutura orçamentária e ainda por ter um mandato constitucional, o PPA recebe as propostas contidas nos planos e políticas setoriais, sendo este um fator orientador dos participantes do processo (Brasil, 2015a; 2015b). Nessa concepção, o PPA pode apresentar, deste modo, tanto um papel de indutor (por exemplo, quando o governo ou atores-chave apontam temas-guia para os anos seguintes, com reflexos setoriais) quanto de receptor de programas, planos, políticas e aspirações que compõem o sistema de planejamento do Brasil.

Não seria exagero afirmar que o PPA, assim como o processo de elaboração e execução de grande parte de nossas políticas, comparativamente a outros países, está ainda em fase de consolidação. Entre os fatores que contribuem para tanto, além do curto período de redemocratização do país, estão o não enraizamento da prática do planejamento na sociedade brasileira, possíveis desequilíbrios entre os interesses do sistema político com uma solidez da gestão de políticas no Brasil, mudanças metodológicas na elaboração e execução do instrumento, dificuldades orçamentárias, entre outros. Os fatores explicativos da sua persistência no país são controversos e interpretativos, não sendo detalhados aqui.

Além desses fatores, que indicam desafios ao planejamento no Brasil, e especialmente ao PPA, o próprio processo de participação da sociedade e mesmo de instituições do Estado envolvidas nas diversas etapas das políticas não estão consolidados. Por isso, é importante haver estudos que capturem a percepção, as críticas e as sugestões dos agentes da administração acerca da elaboração e de todo o processo envolvendo o PPA.

Marcado pela participação de um grande número de representações setoriais e especialistas, o processo de elaboração do PPA utiliza metodologias que se modificam a cada ciclo, como ilustra Garcia (2015b). Segundo o autor, é registrada uma descontinuidade metodológica no que tange às etapas de elaboração e implementação (são exemplos as mudanças conceituais e estruturais no PPA 2008-2012 em relação aos anteriores, os quais também tinham problemas).

Como se sabe, avaliar objetivos, metodologias, formas de interação, dificuldades na aplicação e resultados alcançados são ações que fazem parte da consolidação de instrumentos como o PPA. A partir deste enfoque, esta pesquisa aborda a percepção dos participantes de oficinas e de outros servidores públicos envolvidos com o PPA 2016-2019 e a relação deste com outros instrumentos e políticas públicas. A experiência brasileira se ressent de trabalhos que captem a opinião dos envolvidos com esse processo, aspecto relevante para troca de hipóteses e interpretações acerca das dificuldades em torno do PPA e do contexto de políticas como um todo.

Dessa forma, esta iniciativa é composta pela enquete aqui apresentada, seguida por outras publicações que se somam a projetos em parcerias com entidades estatais, destacadamente a Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do MP. Assim, um dos objetivos dessas iniciativas é apontar caminhos para o fortalecimento do planejamento no âmbito do governo federal.

Delimitou-se o trabalho e as perguntas da enquete à obtenção da percepção dos agentes quanto ao processo de elaboração e execução do PPA, assim como às interfaces dele com as políticas setoriais. Os tópicos e subseções seguintes apresentam os procedimentos e metodologia adotados. Como já mencionado, dada a sua natureza exploratória e descritiva, centrada na obtenção da percepção de agentes importantes na elaboração e acompanhamento do PPA, a enquete ambiciona apenas subsidiar o debate e outros estudos no tema.

2 APRESENTAÇÃO DA ENQUETE

Como se sabe, o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não apenas confrontam e expõem interesses e opiniões, como também têm, em seus processos de formulação e demais etapas, interações com outros instrumentos de planejamento dos órgãos e entidades setoriais. Esse processo interativo, sendo tanto um espaço de aprendizado técnico como *locus* de debate político e de interesses de agentes públicos e privados, torna-se um ambiente interessante em si dentro do amplo e complexo ambiente de formulação e implantação de políticas públicas.

Segundo dados do MP, a elaboração do documento final do PPA 2016-2019 envolveu mais de 4 mil pessoas, que participaram de 120 oficinas governamentais e de fóruns ou conselhos regionais, setoriais e de secretários estaduais de planejamento.

Os respondentes foco da enquete foram os participantes da consolidação destas iniciativas realizada sob a coordenação do MP em uma série de oficinas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em 2015.¹ Utilizou-se uma lista da Seplan/MP que continha a relação dos *e-mails* dos participantes das oficinas, acrescida dos *e-mails* de

1. A participação de agentes de governo e da sociedade procura receptionar, sugerir, confrontar, debater e obter consensos sobre o conteúdo do PPA antes da arbitragem do alto escalão do governo sobre as propostas que orientam a alocação de recursos nos quatro anos de sua vigência.

representantes das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs), também fornecidos pela Seplan/MP.

Em razão da mudança de governo e com a reestruturação de órgãos, incluindo-se extinção de ministérios, já no ano de 2016, parte dos participantes das oficinas foram realocados ou deixaram suas atividades da época de elaboração do PPA. Isso implicou perda de contato com parte dos servidores, o que reduziu o tamanho da população da pesquisa de cerca de 1.600 (considerando-se o total de *e-mails* fornecidos durante os eventos) para 1.072 pessoas. A redução também ocorreu devido à retirada de *e-mails* inexistentes e repetidos.

As perguntas que compuseram a enquete foram desenhadas em três blocos: *i*) perfil dos participantes; *ii*) percepção sobre a elaboração do PPA 2016-2019; e *iii*) percepção sobre a aplicação e o aprimoramento do PPA e das políticas setoriais. No total, foram 33 perguntas (muitas delas com subitens e outras questões implícitas), mais dois campos para textos livres e sugestões.

Acredita-se que o trabalho tenha tido o mérito de subsidiar o debate em torno do aperfeiçoamento do PPA e das políticas públicas de forma geral. Ao mesmo tempo, por não ser um fim em si, a enquete propicia outras interpretações e maior aprofundamento tanto pelo Ipea quanto pela Seplan/MP ou por outros órgãos interessados.

Ademais, espera-se que o trabalho possa contribuir para o fomento do debate sobre desafios de elaboração e execução das políticas setoriais, não somente no âmbito do MP, a quem o trabalho se destina primeiramente. A própria participação na pesquisa, sua recepção e interesse pelos resultados por parte dos respondentes e dos envolvidos com políticas públicas, assim como os debates sempre abertos a críticas são, em si, parte dessa contribuição.

Além desta parte introdutória, a seção 3 explicita os objetivos geral e específico da pesquisa. A seção 4 discorre sobre a metodologia utilizada e apresenta informações sobre a aplicação da enquete. A seção 5 apresenta os resultados e principais achados, e a seção 6 conclui o trabalho e traz outros aspectos interpretativos, retomando alguns resultados de maior destaque.

3 OBJETIVOS DA ENQUETE

3.1 Objetivo geral

A enquete objetiva coletar impressões sobre o processo de elaboração do PPA e as interfaces desse instrumento de planejamento com as políticas setoriais, visando contribuir com o processo de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas no Brasil.

3.2 Objetivos específicos

- compreender, sem identificar, o perfil e as expectativas dos atores envolvidos na elaboração do PPA;
- verificar a importância dos instrumentos de planejamento setoriais e suas interfaces com o PPA;
- identificar a percepção de complementaridades entre Lei Orçamentária Anual (LOA), PPA e políticas setoriais enquanto instrumentos de planejamento, bem como aspectos conflitantes na implementação de ambas;

- obter a percepção dos participantes no que tange às estratégias dos órgãos/entidades em alocar recursos para os objetivos desenhados por eles;
- coletar e analisar as principais críticas e sugestões ao instrumento PPA 2016-2019, bem como ao seu processo de elaboração, acompanhamento e avaliação; e
- colher a impressão sobre a importância dada e o nível de envolvimento dos participantes do PPA 2016-2019 com relação a dificuldades para o aprimoramento do instrumento.

4 METODOLOGIA

O desenho da enquête foi pautado pela experiência brasileira com o planejamento e, especificamente, com o PPA. A referência para orientação das respostas foi o PPA 2016-2019, no que tange ao processo de elaboração, e os demais PPAs quando se tratou de avaliações ou percepções passadas – exceto em questões em que se explicitou outra referência.

O formulário foi elaborado internamente e aplicado via internet utilizando a ferramenta LimeSurvey, disponibilizado pela Coordenação-Geral de Tecnologia e Informação (CGTI) do Ipea. A ferramenta possui um ambiente amigável e intuitivo para a criação dos questionários, com opção para disponibilizar os dados em planilha eletrônica.

Com a intenção de criar um questionário fluido e não complexo, dado o número de questões consideradas necessárias pelos autores, estimou-se um tempo não superior a vinte minutos para o preenchimento do formulário, quando feito sem interrupção. Foi também viabilizada a possibilidade de interrupção e retorno ao questionário, a critério do respondente.

O primeiro bloco da enquête (bloco A) colheu informações sobre o perfil dos participantes. As treze questões deste bloco visaram conhecer o perfil acadêmico (escolaridade e área de formação) e profissional (área de atuação, carreira, ano de ingresso, tipo de vínculo e hierarquia), a lotação (órgão vinculado e estado) e experiências com planejamento governamental (participação em atividades do PPA, LDO e LOA e atividades desenvolvidas à época). As respostas a essas questões possibilitaram, por exemplo, melhor interpretação dos dados e o conhecimento do capital intelectual mobilizado para a elaboração do PPA.

O segundo bloco (bloco B), composto por nove questões e um bloco de livre preenchimento, tratou do processo de elaboração do PPA desde o planejamento, a metodologia, o rito e o envolvimento dos participantes, até a avaliação da coerência e formas de aprimoramento. Indagou-se também sobre a participação de atores relevantes, critérios de priorização e integração com políticas setoriais na elaboração, bem como sobre a percepção da existência de ligação do PPA com as políticas e instrumentos setoriais.

Por fim, o terceiro bloco (bloco C) contou com doze perguntas, sendo uma de livre preenchimento, na qual foi solicitado que se deixassem sugestões especificamente para o aperfeiçoamento do assessoramento do MP nas atividades relacionadas ao PPA. Houve questões sobre a aplicação e o aprimoramento, metas, avaliação, revisão, fiscalização do PPA e suas interações com as políticas/ações setoriais, e, com isso, conseguiu-se a opinião dos respondentes sobre gargalos e avanços no instrumento, assim como o conhecimento deles sobre os efeitos da descontinuidade metodológica. Por fim, obteve-se a percepção dos respondentes sobre a utilização (consistência, atores e capacidade de atendimento) e aprimoramento e sobre a qualidade do apoio/suporte da Seplan/MP aos órgãos setoriais

tanto na elaboração quanto na execução do PPA. Ao final do bloco C foi disponibilizado um campo adicional para comentários livres sobre todos os assuntos da enquete.

O questionário contou com perguntas estruturadas utilizando questões diretas e indiretas agrupáveis por escala, que mais se adequam a pesquisas de opinião e percepção, como a escala Likert. Essa escala permite obter o grau de concordância em questões em que a pergunta direta pode tornar-se indutora de respostas que são evitadas.

Cada questão foi composta por uma opção para o respondente informar sobre o desconhecimento ou, quando oportuno, sobre a não aplicabilidade do tema. As demais opções de respostas qualificaram a opinião dos respondentes a partir de uma escala de Likert de três, quatro ou cinco pontos. As figuras 1, 2 e 3 trazem questões que ilustram esses casos.

FIGURA 1
Exemplo de questão com escala Likert de três pontos

***28 Considerando sua área de atuação à época da elaboração do PPA 2016-2019, informe a regularidade pela qual os planos ou instrumentos de planejamento passam por revisão.**

Periódica	Não periódica	Não há	Desconheço
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Elaboração dos autores.

FIGURA 2
Exemplo de questão com escala Likert de quatro pontos

***20 A sua instituição negocia com outras a inclusão de ações no PPA que possam contribuir com os programas da sua área?**

Sempre	Em muitos casos	Em poucos casos	Nunca	Desconhece	Não se aplica
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Elaboração dos autores.

A utilização da escala de quatro pontos teve o intuito de evitar respostas intermediárias ou indecisas, as quais podem dar dupla interpretação aos resultados. Por sua vez, as questões com escala de três e cinco pontos permitiram aos participantes dar uma gradação à sua opinião. Enquanto a primeira escala foi utilizada na grande maioria de questões, estas duas últimas foram utilizadas nas questões 17, 25 e 29.

Em algumas questões, como a da figura 3, os textos pretendidos para as respostas foram substituídos por números, em razão dos recursos padronizados da ferramenta. A exceção a esses critérios foi a questão 27, na qual o respondente pôde selecionar mais de uma resposta para indicar as periodicidades com que os planos ou instrumentos de planejamento a que estavam vinculados à época passavam por revisão.

FIGURA 3
Exemplo de questão com escala Likert de cinco pontos

*25 O acompanhamento, a revisão/ajuste e a avaliação do PPA (atual ou anteriores) têm sido pautados por metodologias e indicadores consistentes?

Para cada uma destas etapas, utilize a seguinte escala:

5 - em todos os momentos;

4 - em muitos momentos;

3 - em metade dos momentos;

2 - em poucos momentos;

1 - em nenhum momento;

0 - desconheço;

	... metodologias consistentes	... indicadores consistentes
O acompanhamento segue...	<input type="text" value="..."/> <input type="button" value="v"/>	<input type="text" value="..."/> <input type="button" value="v"/>
A revisão/ajuste segue...	<input type="text" value="..."/> <input type="button" value="v"/>	<input type="text" value="..."/> <input type="button" value="v"/>
A avaliação segue...	<input type="text" value="..."/> <input type="button" value="v"/>	<input type="text" value="..."/> <input type="button" value="v"/>

Elaboração dos autores.

Nos blocos B e C, uma questão em cada bloco solicitou que os respondentes organizassem as opções em ordem decrescente de importância, ficando as opções consideradas de maior influência ou importância no topo da lista, conforme se observa na figura 4. As opções apresentadas foram definidas a partir dos elementos para a avaliação sistêmica das políticas públicas, de acordo com De Paula (2015) e o conhecimento acumulado por pesquisadores da equipe da pesquisa.

Ao final da enquete, o respondente pôde informar um *e-mail* para receber os resultados da pesquisa sem qualquer vinculação às respostas recebidas, para não haver identificação. A chave da enquete foi o código atribuído a cada participante, em relação à qual todas as demais questões e variáveis foram vinculadas.

O convite para participar da enquete foi enviado por meio de mala direta eletrônica na qual apresentava-se, no primeiro contato, o contexto, a importância, o conteúdo e a data final da pesquisa. Lembretes foram enviados alertando para o prazo final. Sobre este ponto cabem esclarecimentos adicionais, por serem conhecidos os cuidados que se deve ter ao se realizar enquetes e ao se analisar dados com possível viés de seleção e outros. Por isso, neste caso, como foi imprescindível o uso de listas contendo a relação dos participantes do PPA, bem como o envio de convites, optou-se por análise qualitativa dos dados, sem grandes inferências ou conclusões generalizantes e até com alertas em situações em que pode ter havido algum viés. Adicionalmente, cabe observar que a qualidade das respostas é inquestionável, pois reflete a opinião de quem se sentiu confortável e interessado em dar respostas sem nenhum tipo de estímulo da alta direção.

FIGURA 4

Exemplo de questão utilizada para priorização das opções predefinidas

* 33 Ordene, do mais relevante para o menos relevante, as principais dificuldades para o fortalecimento do PPA em suas diversas etapas:

Clique duas vezes ou arraste os itens na coluna esquerda para movê-los para a direita, ordenando, de cima para baixo, da prioridade mais alta para a mais baixa.

Sua classificação	Suas opções
	Insuficiência de qualificação específica dos servidores envolvidos com o PPA
	Liderança interna precária ou inexistente
	Deficit de pessoal adequadamente alocado
	Baixa valorização do planejamento pela alta direção
	Baixa assimilação do PPA por questões culturais
	Falta de ferramentas e recursos físicos e tecnológicos
	Contingenciamento ou insuficiência de recursos
	Inadequado assessoramento do MP

Elaboração dos autores.

Uma aplicação preliminar do questionário foi realizada entre os dias 14 e 25 de outubro de 2016, a título de pré-teste, nas mesmas condições de aplicação do formulário definitivo, para fins de ajustes da ferramenta e do conteúdo do questionário. Para tanto, foram selecionados oitenta *e-mails* extraídos aleatoriamente da base, dos quais vinte não receberam a mensagem. Foram obtidas respostas de dezenove desses contatos, além de outras dez contribuições solicitadas a servidores do Ipea e da Seplan/MP. Após as adequações, o questionário foi novamente testado antes da aplicação final, a qual ocorreu entre 22 de novembro e 15 de dezembro de 2016.²

Além do convite inicial para participação na enquete, foram encaminhados dois lembretes nos dias 5 e 12 de dezembro, medida que se mostrou importante para aumentar o número de participantes, como se observou pela elevação de acessos e preenchimentos nesses dias. Em todo o período, 458 pessoas (entre os 1.600 *e-mails* inicialmente listados) não receberam a mensagem de solicitação de participação, tendo em vista as mensagens de erro que retornaram. Uma vez que alguns participantes informaram mais de um *e-mail*, restaram 1.072 pessoas aptas entre aquelas que participaram das oficinas, as quais formam a população-alvo da enquete. A elas soma-se um número desconhecido, mas restrito, de servidores ligados às atividades de planejamento, embora não tenham participado das oficinas.

Para a análise das respostas fez-se o cruzamento dos dados dentro e fora de grupos de perguntas, categorias e questões-chave, de modo a completar a compreensão na forma

2. Uma revisão de segurança tecnológica feita pela CGTI levou à ampliação dos prazos, uma vez que barreiras impeditivas de efetivar a enquete tiveram de ser retiradas pouco antes da aplicação definitiva.

dos objetivos específicos. Em alguns casos, optou-se também pelo agrupamento de respondentes conforme classificação própria dos autores da pesquisa, descrito em cada caso na próxima seção. Um exemplo dessa opção foi a separação entre três grupos de agentes: *i*) áreas de planejamento e gestão; *ii*) órgãos finalísticos (setoriais); e *iii*) agências de fomento, bancos e demais.³ Agrupamentos como esse permitiram identificar como os diferentes atores percebem as questões e os desafios apresentados e ilustram o potencial da base de dados gerada.

5 RESULTADOS

Foram registrados 268 acessos ao sistema com respostas até o bloco A. Entre estes, foram registradas 217 respostas completas até o bloco B, e 192 respostas de todo o formulário, completando todo o bloco C. Os dois últimos blocos (B e C) são efetivamente os de interesse para a pesquisa, por permitirem conclusões e inferências e também pela relevância quantitativa e representativa – essas 217 respostas respondem por 20,22% do total do público inicialmente considerado alvo da enquête.

Além dos 268 respondentes, outros sessenta acessos registrados foram descartados, pois não completaram nenhum bloco de questões. As dificuldades para convidar os constituintes das oficinas do PPA, já destacadas, assim como a opção de não fazer um pedido gerencial (por meio da alta direção) para a participação na enquête devem ser lembradas como fatores inibidores de um maior envolvimento. Contudo, essas mesmas dificuldades permitiram, por pressuposto, uma importante espontaneidade na participação e nas respostas fornecidas, o que é um dos aspectos de maior relevância neste tipo de enquête.

O tempo para o preenchimento do questionário (que fora estimado em vinte minutos) alcançou 24 minutos, tomado pela mediana, já considerando interrupções em alguns casos. Dos 217 respondentes, 190 participaram das oficinas e 27 não participaram.

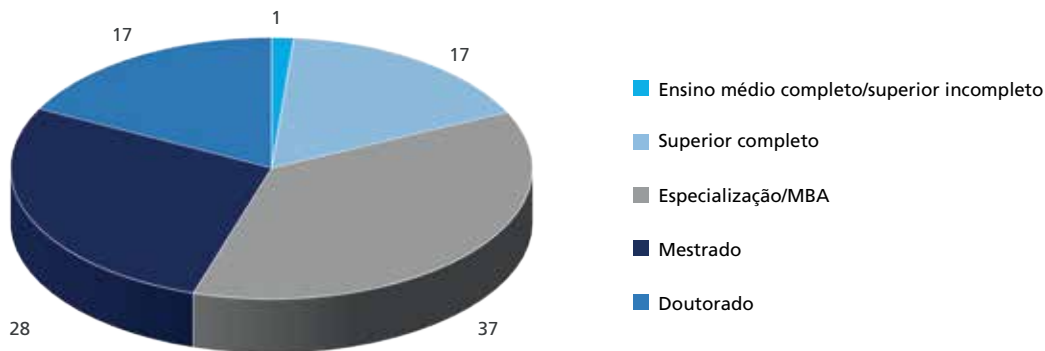
5.1 Perfil dos participantes

Dezenove por cento dos respondentes pertencem aos quadros do núcleo de gestão e apoio do governo, sendo os demais 81% de áreas finalísticas. Do total de 217 respondentes que completaram todo o questionário, 86% (116) são lotados no Distrito Federal, 8% (16) no Rio de Janeiro e os demais em apenas outras sete Unidades da Federação (UFs).

Tomando-se como base os 217 participantes da base mais representativa da enquête, o gráfico 1 mostra que 82% são pós-graduados (considerando especialização/MBA, mestrado e doutorado), o que sinaliza um núcleo com alta capacitação. Ao se observarem os 268 que preencheram somente o bloco inicial, base do perfil, essa porcentagem situa-se no mesmo patamar, em 80,7%.

3. Na definição dos grupos, seguiu-se uma classificação própria para área de planejamento e gestão, reunindo os seguintes órgãos/entidades: MP, Ministério da Fazenda, Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ipea, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Presidência da República (exceto pastas com atribuições executivas) e Casa Civil. As agências de fomento, bancos e demais representam instituições como Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e o grupo setoriais inclui os ministérios e instituições finalísticas vinculadas.

GRÁFICO 1
Graduação dos respondentes segundo declaração
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Este resultado (82%) é superior ao encontrado em outras pesquisas também realizadas pelo Ipea, em conjunto com a Enap, sobre a burocracia federal. Cavalcante e Lotta (2015) e Freire *et al.* (2016) encontraram, respectivamente, 63% de pós-graduados entre os burocratas de médio escalão e 65% na área de infraestrutura. Essas informações permitem a primeira observação, de necessário realce. O governo teve à sua disposição profissionais de alta graduação e, por hipótese, de alta capacitação envolvidos com o PPA. Porém, não há elementos para concluir que tais capacitações e habilidades inerentes tenham sido estimuladas, empoderadas ou mesmo autorizadas a aprimorar o instrumento final.

Apenas a título de ilustração, a enquete confirmou a esperada diversidade de formação dos profissionais (tabela 1). Engenharia, administração, economia e ciências sociais caracterizam o núcleo do grupo, respondendo por 62,2% daqueles que responderam.

TABELA 1
Área de formação dos respondentes dos blocos B e C

Área de formação	Total (%)
Outros ¹	24,4
Engenharia	20,3
Administração	19,8
Economia	12,0
Ciências sociais (sociologia, antropologia ou ciência política)	10,1
Biologia	4,6
Gestão pública	3,2
Direito	2,8
Contabilidade	2,8
Total	100,0

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Agrupa áreas com cinco ou menos respondentes entre os 217 registros considerados.

Outra informação de interesse sobre o perfil dos respondentes, que complementa a visão de capacidade do quadro de pessoal atuante, é a experiência no serviço público. A tabela 2 traz o total de servidores por grupo de cinco anos de ingresso no serviço público.

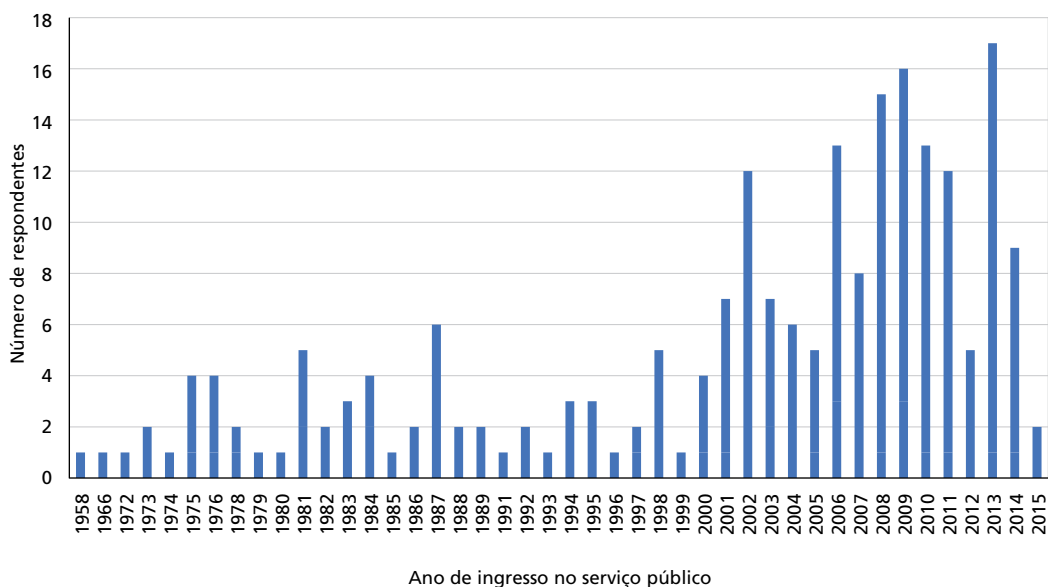
TABELA 2
Tempo de serviço público dos servidores participantes

Ano de ingresso	% dos respondentes
Até 1975	4,7
De 1976 a 1980	3,7
De 1981 a 1985	7,0
De 1986 a 1990	5,6
De 1991 a 1995	4,7
De 1996 a 2000	6,0
De 2001 a 2005	17,2
De 2006 a 2010	30,2
De 2011 a 2015	20,9
Total	100,0

Elaboração dos autores.
Obs.: No caso desta pergunta, foram obtidas 215 respostas completas.

As respostas apresentadas na tabela 2 indicam que 68,3% dos respondentes tinham quinze anos ou menos de experiência no setor público, enquanto os demais 31,7% informaram ter um tempo maior de experiência, ingressando antes de 2001. Embora seja um pressuposto que a participação de servidores seniores na elaboração do PPA possa qualificar o processo por meio da aplicação de experiências passadas e lições aprendidas, no caso desta enquete não se obteve resposta se a participação ocorreu em planos consecutivos e se os respondentes se consideravam especialistas em PPA's. Para fins ilustrativos e complementares à tabela 2, o gráfico 2 apresenta o número de participantes por ano de ingresso.

GRÁFICO 2
Servidores por ano de ingresso no serviço público



Elaboração dos autores.

A questão 12 da enquete solicitou que fosse informado o número de participações em cada etapa das políticas/planos/programas setoriais e do PPA. A tabela 3 e gráfico 3 apresentam esses dados, de forma agrupada. Cada coluna da tabela 3 representa a distribuição das respostas segundo a etapa em questão.

TABELA 3
Participação dos respondentes em cada etapa do PPA e políticas setoriais
(Em %)

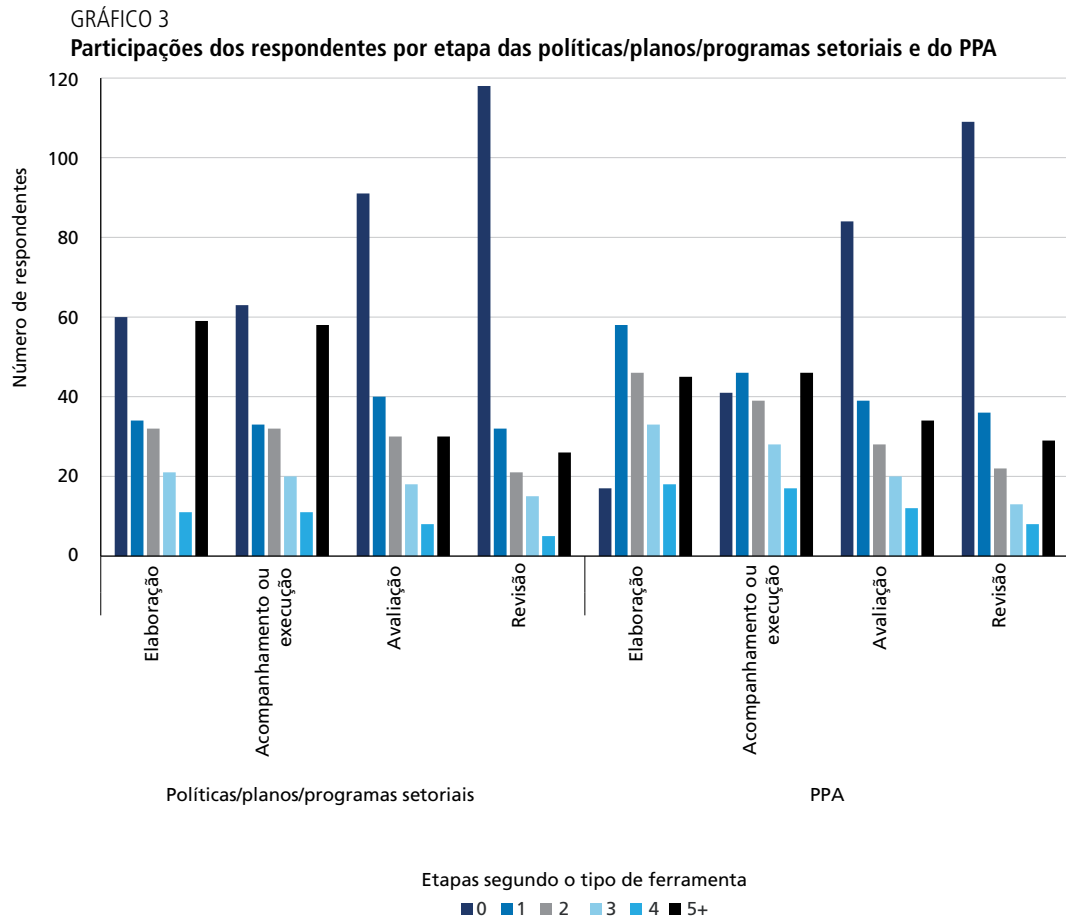
Número de vezes	Políticas/planos/programas setoriais				PPA			
	Elaboração	Acompanhamento/execução	Avaliação	Revisão	Elaboração	Acompanhamento/execução	Avaliação	Revisão
0 - 1	43,3	44,2	60,4	69,1	34,6	40,1	56,7	66,8
2 - 4	29,5	29,0	25,8	18,9	44,7	38,7	27,6	19,8
5 ou mais	27,2	26,7	13,8	12,0	20,7	21,2	15,7	13,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

Além do conhecido fato de que a experiência em trabalhar com estas ferramentas, em suas diversas etapas, é importante para promover o contínuo aprimoramento do processo, alguns aspectos sobre os respondentes, que se depreende da tabela 3, merecem ser destacados.

- 1) É baixa a experiência com políticas/planos/programas setoriais e com o PPA, notadamente nas etapas de avaliação e revisão – alto percentual dos respondentes indicou nenhuma ou apenas uma participação enquanto um percentual médio inferior a 15% participou em cinco ou mais vezes, tanto no PPA quanto nas políticas. A exceção a esse resultado ocorreu na etapa de elaboração do PPA, em que expressiva parcela de respondentes indicou ter uma experiência intermediária do processo – 44,7% responderam ter participado entre duas e quatro vezes.
- 2) Os dados mostram que os respondentes que participaram cinco ou mais vezes atuaram principalmente nas etapas iniciais (elaboração e acompanhamento/execução) das políticas/planos/programas setoriais e do PPA.

Os dados apresentados na forma gráfica (gráfico 3) permitem melhor visualização do número de participantes em cada uma das etapas, por número de participações. Observa-se mais facilmente, por exemplo, a grande diferença do número de participantes que nunca atuaram em relação aos que atuaram quatro vezes, seja qual for a etapa. Cabe registrar que a opção cinco ou mais vezes também se destaca, pois inclui um número grande de outros processos que se somam.



Elaboração dos autores.

Por um lado, o fato de haver maior participação na etapa de elaboração do PPA é aceitável uma vez que a enquete foi aplicada a um público exatamente – mas não somente – envolvido nesta etapa. Por outro lado, reforça a plausibilidade da hipótese levantada nas discussões preparatórias da enquete de que, depois de elaborado, fica a impressão de que o PPA é abandonado. Para avaliar melhor esta hipótese, é necessário analisar outras questões e fatores que interferem em cada etapa mencionada.

Uma vez que os respondentes com menos de quinze anos de serviço público representam 78,4% das respostas enviadas, cabe um refinamento sobre este assunto. Verificou-se, por exemplo, que há uma maior diversidade de área de formação – 56,5% declararam outro tipo de formação.

Explorando um pouco mais os dados gerados pela enquete, além dos já apresentados nos dois gráficos anteriores, constata-se que uma porcentagem semelhante de respondentes informou ter participado duas ou mais vezes de todas as etapas das políticas/planos/programas setoriais (25,3%) ou do PPA (28,1%). Tal participação aumenta para cerca de 40% caso seja considerada ao menos uma participação em todas as etapas indicadas (38,7% e 44,7%, respectivamente). Mas apenas 15,2% dos respondentes informaram ter participado duas ou mais vezes de todas as etapas em ambos os casos (PPA e políticas), proporção que dobra (29,3%) caso seja considerado ao menos uma participação em todas as etapas.

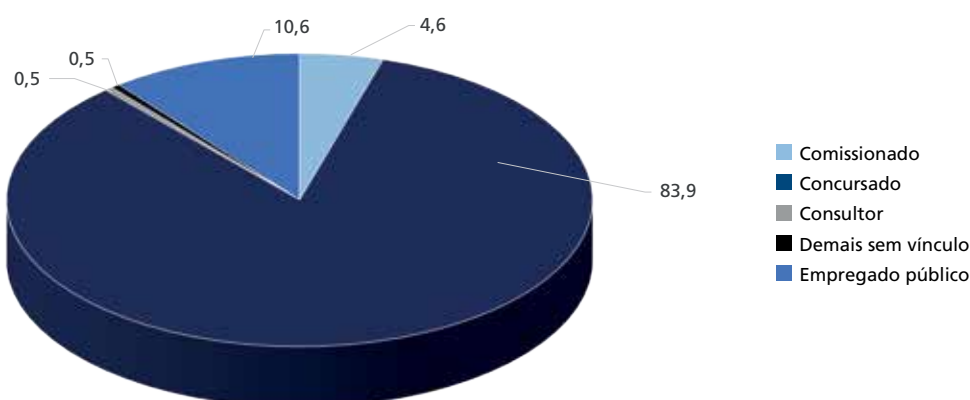
Dois questões trataram da forma de ingresso (gráfico 4) e da ocupação de cargos comissionados à época das oficinas do PPA (tabela 4). Foram perguntas que podem ter

relevância maior no caso de se desejar obter a relação entre os servidores efetivos e os não efetivos ou com chefias – o que foi, de certa forma, afetado pela mudança de governo. Os dados indicam ampla predominância de servidores ocupantes de cargo fixo no Estado (gráfico 4), inclusive empregado público.

Os respondentes com cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, denominados Direção e Assessoramento Superior (DAS) IV ou superior, podem ser considerados gerentes de grau superior ou com um algum nível de influência nas decisões do governo. Com relação aos ocupantes destas chefias, nota-se que representaram 20,3% dos participantes (tabela 4). Os respondentes com designação inferior são 31,3% e os sem designação de chefia ou gratificação são mais de 48,4%.

GRÁFICO 4

Formas de ingresso no setor público
(Em %)



Elaboração dos autores.

TABELA 4

Distribuição dos participantes de acordo com designação de chefia

Participantes com designação de chefia/gratificação (DAS e outros)	Quantidade	%
DAS IV, equivalente ou maior (nível decisório)	44	20,3
Sem designação de DAS ou outros	105	48,4
Outras designações (gratificações/funções inferiores)	68	31,3
Total	217	100,0

Elaboração dos autores.

A obtenção dessa distribuição teve o propósito de verificar se há grande diferença nas interpretações do referido grupo de atores, em relação ao total da amostra. Este fato não se confirmou, sendo um qualificador da enquete, a nosso ver. Ao serem abertos os dados da tabela 4, não se observou nenhuma distinção relevante entre as interpretações de ocupantes de funções de chefia/gratificações e os demais respondentes acerca do PPA e das interações com as políticas setoriais. Este fato, que aponta certa uniformidade interpretativa do processo por parte dos respondentes, também chama a atenção para a hipótese de haver razoabilidade das respostas e sugestões coletadas.

A principal conclusão acerca dos dados obtidos nesta seção sobre o perfil e a experiência dos servidores participantes das oficinas para elaboração do PPA está relacionada às lacunas nas capacidades estatais. Os resultados permitem inferir que as oficinas do PPA reuniram um grande número de pessoas com alto nível de pós-graduação, embora com experiência

no governo federal inferior a quinze anos e com experiência relativamente baixa no que diz respeito ao processo de mudanças ocorridas no plano (há predomínio de participações em apenas dois ciclos, no período após 2008, cujos processos são distintos dos anteriores).

Constatou-se também a diversidade na formação dos respondentes. Neste ponto cabe ressaltar que, quando bem delineada, a diversidade de áreas e conhecimentos somada com a experiência acumulada no processo de elaboração do PPA pode trazer benefícios, agregando uma diversidade de visões ao processo. Entretanto, a baixa experiência pode ser a razão de os respondentes terem apontado a necessidade de maior capacitação para uniformização de conceitos e ferramentas sobre planejamento. Freire *et al.* (2016) também apontam a necessidade de capacitação dos servidores envolvidos com infraestrutura em planejamento estratégico, entre outros temas. Possíveis deficiências na capacitação, a falta de uma linguagem clara e comum ou mesmo de uma comunicação adequada podem levar a fragilidades na defesa do PPA e até refletir na implementação/fortalecimento deste e das políticas setoriais.

Cabe o registro, por um lado, de uma falha na elaboração do questionário, ao não ter feito a pergunta direta de quanto tempo de experiência ou número de participações ativas com políticas e com o PPA podem ser indicados como insuficiente, médio e satisfatório. Por outro lado, ressalta-se como fatores positivos deste bloco da enquete, a serem mais detalhados em publicações futuras, a elevada qualificação acadêmica, a diversidade de áreas envolvidas e a grande faixa de experiência dos respondentes, aspectos que possibilitam o cruzamento de respostas por grupos e temas, por exemplo. Outras questões, apresentadas nos blocos B e C, completam o diagnóstico iniciado neste bloco e possibilitam conclusões mais detalhadas.

5.2 Percepção sobre a elaboração do PPA 2016-2019

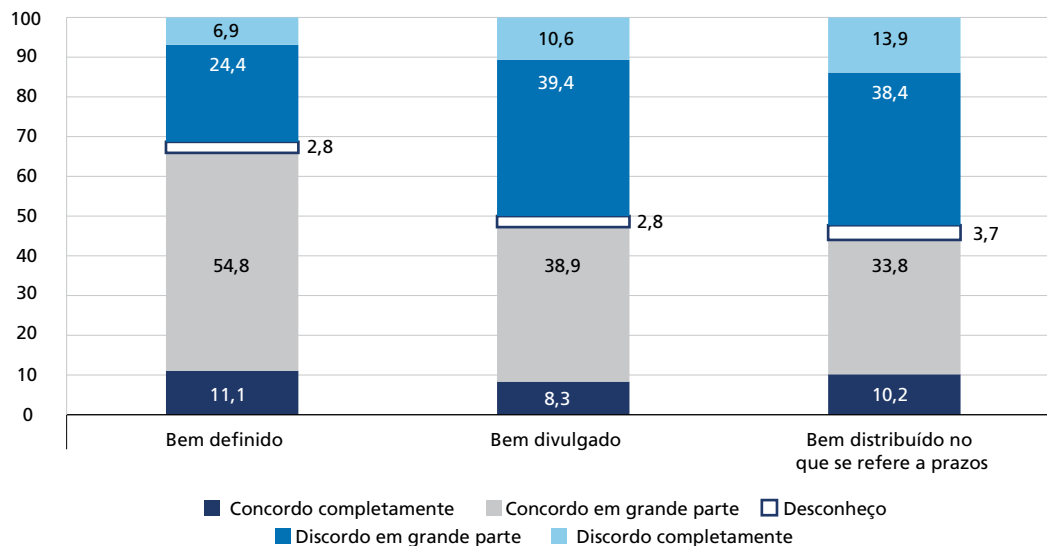
O rito de elaboração é sempre um desafio, pois os conceitos e prazos podem não ser os considerados razoáveis pelos gestores e servidores encarregados da elaboração de propostas no plano setorial. As respostas apresentadas no gráfico 5 indicam a percepção de que o rito é bem definido para 65,9% dos respondentes (somadas as respostas “concordo completamente” e “concordo em grande parte”). No que tange a divulgação e prazos, porém, mais da metade avalia negativamente o processo.

GRÁFICO 5

Percepção dos respondentes sobre o rito de elaboração do PPA 2016-2019

(Em %)

O rito de elaboração do PPA é:



Elaboração dos autores.

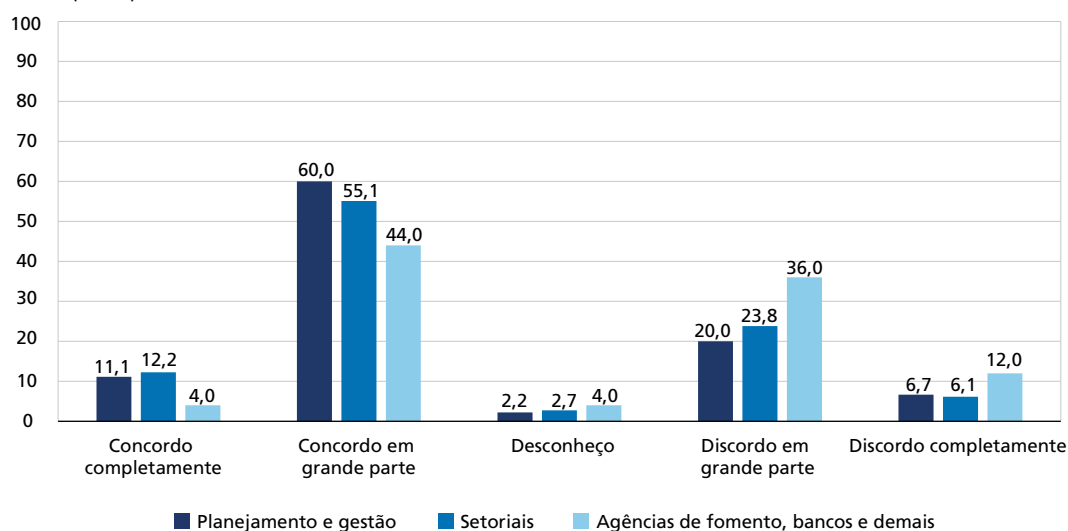
As respostas para essa pergunta indicaram a necessidade de se atentar também para a percepção dos respondentes das áreas setoriais, como definido anteriormente. Foi levantada a hipótese de um possível viés nas respostas por parte do grupo planejamento e gestão, *a priori* admitindo-se que eles tenderiam a responder positivamente ao item questionado, o que poderia explicar a elevada porcentagem de 65,9% de aprovação do rito. Os gráficos 6, 7 e 8 detalham esses dados segundo o setor de atuação dos respondentes.

Neste particular, verifica-se que as respostas do grupo planejamento e gestão são, de fato, ligeiramente mais positivas que o grupo setorial quanto ao rito de elaboração do PPA. Por sua vez, o grupo agências de fomento, bancos e demais é mais crítico entre os três grupos (gráfico 6).

GRÁFICO 6

Quanto à afirmativa de que o rito é bem definido

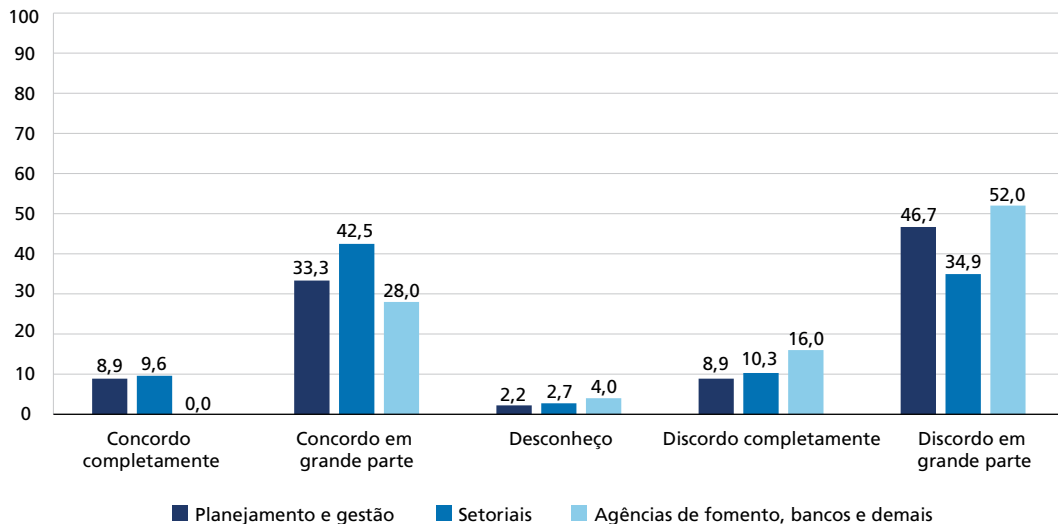
(Em %)



Elaboração dos autores.

Os gráficos 7 e 8, entretanto, mostram que os processos de divulgação e distribuição no que se refere a prazos são avaliados mais negativamente pelos agentes de planejamento e gestão, comparados ao grupo setoriais, aqueles sendo mais enfáticos nas discordâncias.

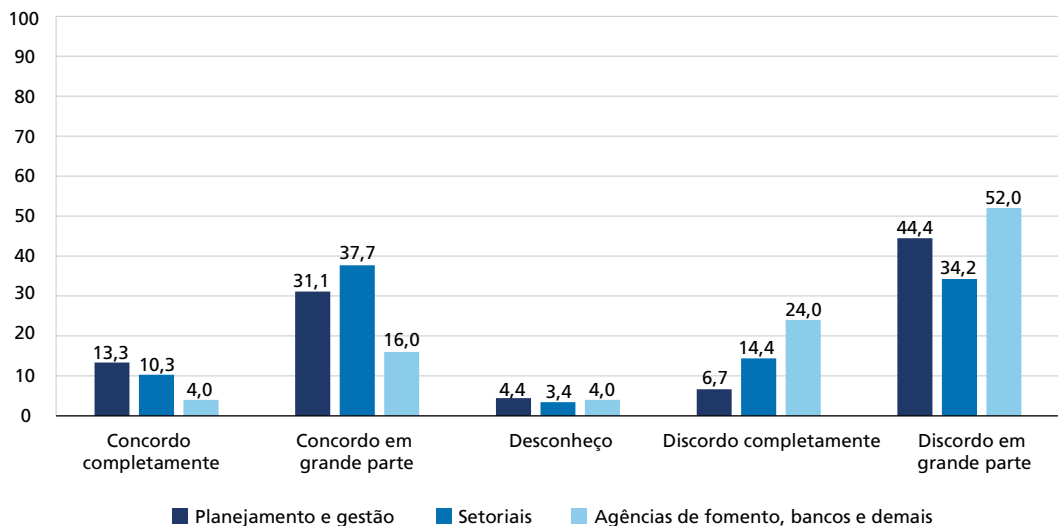
GRÁFICO 7
 Quanto à afirmativa de que o rito é bem divulgado
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Novamente se observou que o grupo agências de fomento, bancos e demais foi mais crítico quanto à divulgação e prazos do rito de elaboração do PPA.

GRÁFICO 8
 Quanto à afirmativa de que o rito é bem distribuído no que se refere a prazos
 (Em %)



Elaboração dos autores.

Como se sabe, uma divulgação adequada do rito de elaboração, assim como das outras etapas, contribui para o sucesso dos PPAs na medida em que equaliza expectativas e explicita critérios e conceitos. A ênfase negativa da divulgação, apontada por todos os grupos, pode estar evidenciando um fator que dificulta um melhor planejamento das atividades afins dos demais atores (conforme apontado por estes, de forma taxativa, nas

sugestões livres dos dois blocos). Além disso, o envolvimento de servidores com formação em áreas distintas, conforme apresentado anteriormente, exige maior atenção ao rito de elaboração para garantir uma maior unicidade dos termos e conceitos utilizados.

A questão 15 do questionário abordou o uso de informações para a preparação do PPA. Conforme explicado em De Paula (2015), as informações são um insumo importante para alcançar os resultados desejados de forma consistente. Tendo em vista os inevitáveis requisitos e vínculos do objeto, um fluxo de informações consistente é fundamental em políticas públicas, pois permite manter as atividades em curso, identifica inconsistências e possibilita ajustes nos produtos e processos.

Existem diversas formas para avaliar a qualidade das informações, tendo-se optado, neste trabalho, pelos critérios apresentados por Görgens e Kusek (2009):

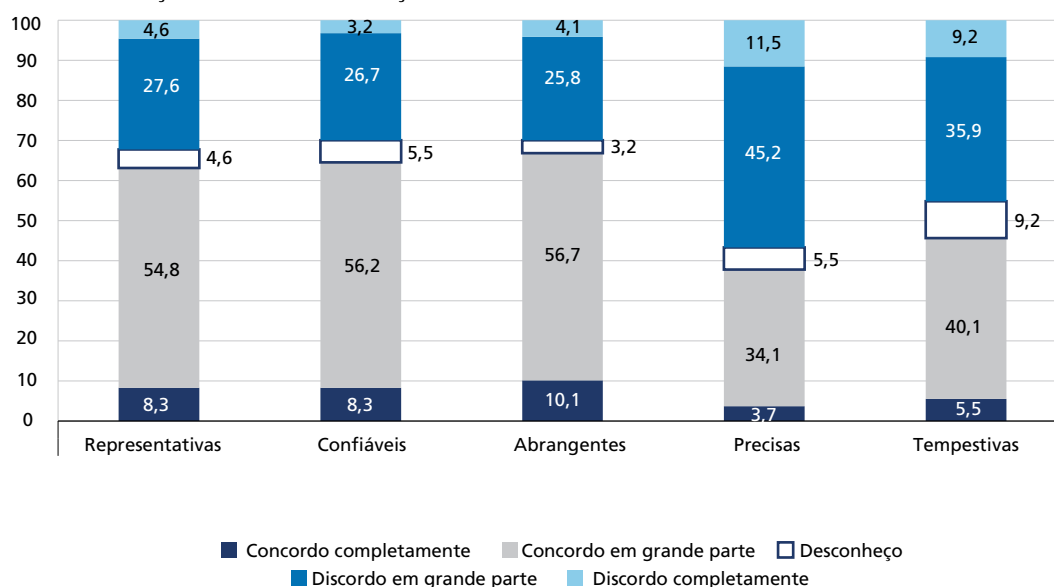
- representatividade – deve ser fidedigna ao que quer representar;
- confiabilidade – os procedimentos utilizados para a geração da informação são consistentes e sem interferências;
- abrangência – reúne as informações sobre todos os vínculos que influenciam;
- precisão – detalha adequadamente as propriedades do objeto que representa; e
- tempestividade – são atuais e transmitidas no tempo certo.

O gráfico 9 mostra a opinião dos respondentes sobre a qualidade das informações utilizadas no PPA. Por um lado, cerca de dois terços dos respondentes consideram positivos os aspectos da representatividade, confiabilidade e abrangência das informações utilizadas no PPA (também considerando a soma das respostas “concordo completamente” e “concordo em grande parte”). Por outro lado, a indagação sobre a tempestividade das informações dividiu as opiniões (cerca de 45% das respostas discordou ou concordou de alguma forma com a afirmativa) e, de maneira geral, os respondentes informaram desacreditar da precisão das informações (56,7%).

GRÁFICO 9

Respostas sobre qualificadores das informações utilizadas na elaboração do PPA

(Em %)

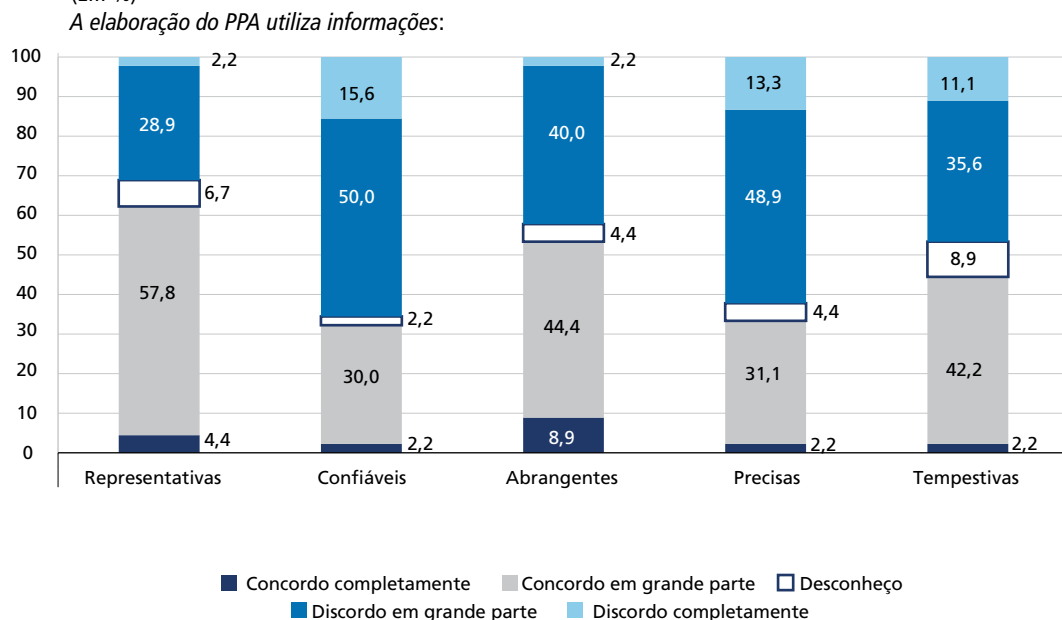
A elaboração do PPA utiliza informações:

Elaboração dos autores.

Assim, os respondentes acreditam que as informações são fidedignas e utilizam métodos adequados para representar os vínculos relacionados às políticas públicas. Entretanto, consideram-nas insuficientes (ou incompletas) e inadequadas para descrever o objeto em questão. A baixa confiabilidade na abrangência e na precisão das informações utilizadas pelo PPA indicam a necessidade de um aprofundamento de diagnósticos e medidas tanto sobre o PPA quanto sobre os problemas enfrentados nos órgãos finalísticos, uma vez que a construção é conjunta.

Neste caso, a base de dados gerada pela enquete permite notar que o grupo planejamento e gestão é mais crítico que os demais, pois uma maior porcentagem de respostas daquele grupo discordou da afirmativa. Como se percebe comparando os gráficos 10 e 11, há diferença significativa entre estes dois grupos no que tange à confiabilidade, principalmente, mas também quanto à abrangência.

GRÁFICO 10
Respostas do grupo planejamento e gestão sobre qualificadores das informações utilizadas na elaboração do PPA
(Em %)

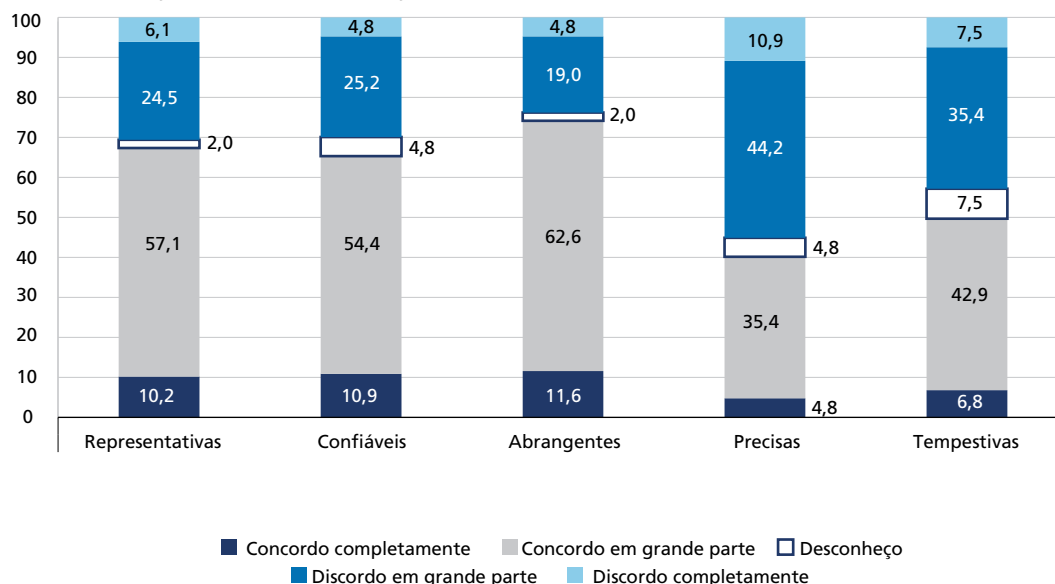


Elaboração dos autores.

GRÁFICO 11

Respostas dos participantes setoriais, incluindo instituições de financiamento, sobre abrangência e precisão das informações segundo os grupos selecionados
(Em %)

A elaboração do PPA utiliza informações:



Elaboração dos autores.

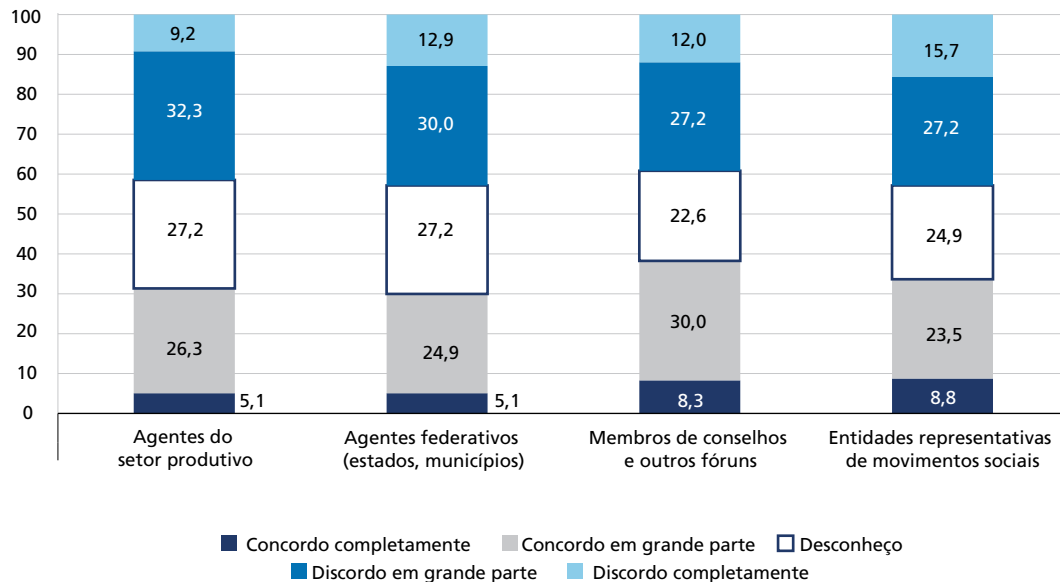
A enquete também questionou sobre a evolução do PPA no sentido de incorporar as sugestões de outros atores importantes, questão presente nos documentos orientadores da elaboração do instrumento (Brasil, 2015a; 2015b). Conforme mostra o gráfico 12, há considerável similaridade das opiniões quanto às opções apresentadas, indicando dúvidas dos respondentes quanto ao processo de incorporar sugestões, dado que cerca de 40% dos respondentes, somadas as discordâncias, entendem que não houve evolução nesse sentido. Ainda assim, nas colunas à direita do gráfico, percebe-se um resultado mais favorável aos membros dos conselhos, principalmente, e entidades representativas, com maior porcentagem de respondentes concordando completamente com a afirmativa.

GRÁFICO 12

Percepção sobre a incorporação de sugestões dos agentes indicados

(Em %)

O processo de elaboração do PPA tem evoluído no sentido de incorporar sugestões dos seguintes atores:



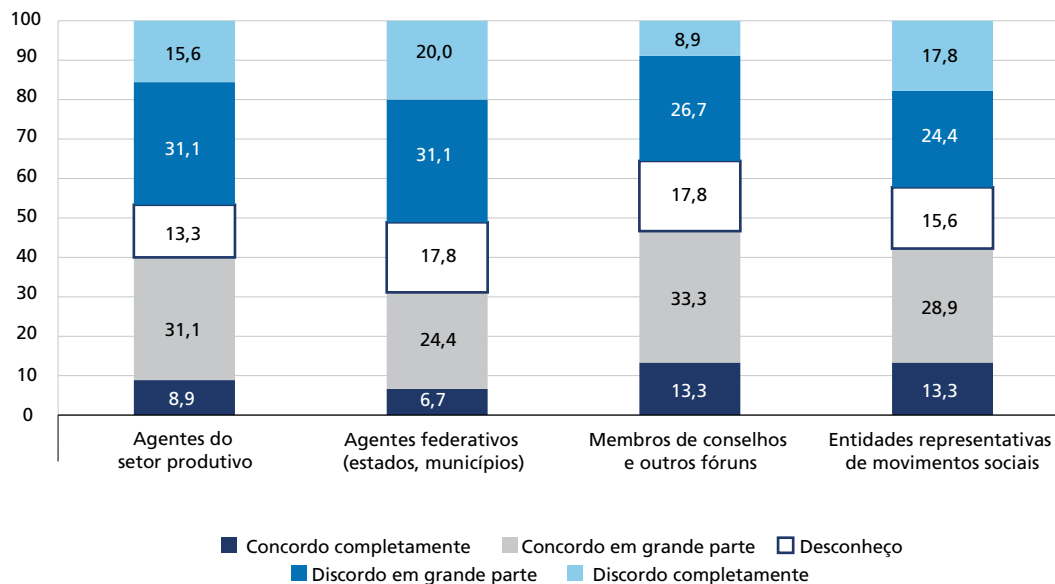
Elaboração dos autores.

É compreensível o registro de uma significativa porcentagem de respostas “desconheço”, em razão de os participantes das oficinas não terem, necessariamente, informações acerca de escolhas tomadas em outras alçadas sobre ter havido ou não incorporação de sugestões e se elas foram significativas. Este índice também pode estar refletindo falhas de comunicação e de clareza do processo. As pequenas diferenças de interpretações que aparecem no gráfico podem expressar o distinto nível de informações que os grupos de servidores têm sobre a participação dos agentes e o significado dela.

Cabe o alerta de que, neste caso, é possível considerar que o respondente tenha carregado na resposta não apenas a noção da evolução, como perguntado, mas também o seu entendimento do estágio em que se encontra a incorporação de sugestões. Trabalhos complementares poderão explorar os dados e buscar, à luz da teoria e das expectativas dos atores, se a percepção apontada significa avaliação negativa ou positiva de acordo com o que se espera do PPA.

Um exercício que se pode fazer aqui é novamente a separação das respostas por grupos de participantes. Neste caso, o grupo planejamento e gestão é mais enfático em concordar que houve maior inserção dos atores indicados no PPA 2016-2019, uma vez que se observa uma maior porcentagem de respostas que concordaram completamente com a afirmativa (gráfico 13).

GRÁFICO 13

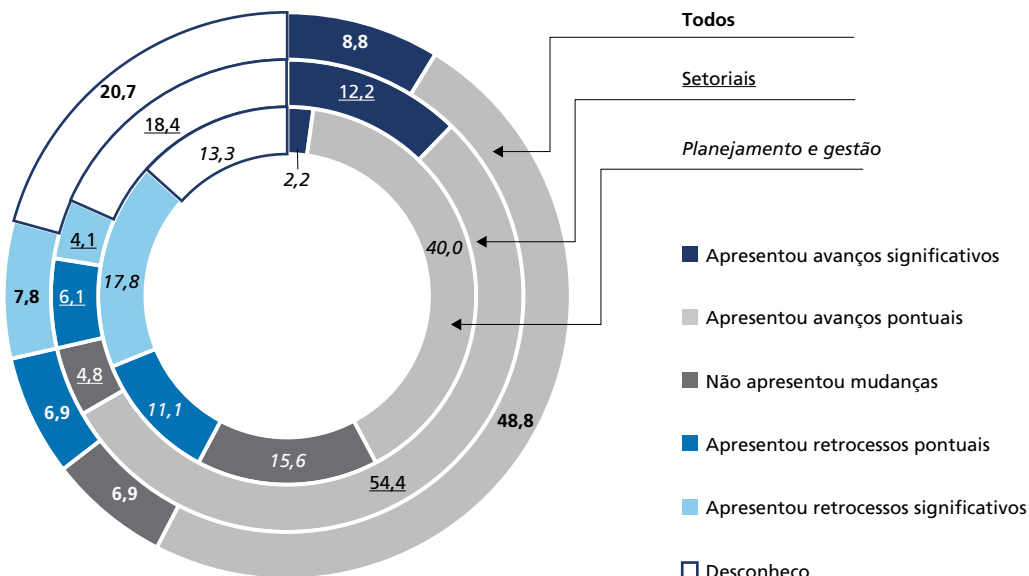
Percepção do grupo planejamento e gestão sobre a incorporação de sugestões dos agentes indicados (Em %)*O processo de elaboração do PPA tem evoluído no sentido de incorporar sugestões dos seguintes atores:*

Elaboração dos autores.

Ao serem questionados se, comparativamente a processos de elaboração de outros PPAs, a elaboração do PPA 2016-2019 apresentou mudanças, o conjunto de respostas positivas foi de 57,6%, mas 14,7% indicaram que houve retrocessos (gráfico 14, camada externa, em negrito) e 6,9% indicaram que não apresentou mudanças. Neste caso também é compreensível que 20,7% tenham apontado desconhecer a questão, em razão da não experiência ou do não aprofundamento no tema nas atividades rotineiras ou preparatórias do PPA.

Uma porcentagem semelhante de respondentes associados ao grupo setoriais (camada intermediária do gráfico 14, sublinhado) declarou desconhecimento sobre o tema (18,4%). Entretanto, este mesmo grupo fez uma melhor avaliação quanto aos avanços do PPA – uma menor porcentagem de respostas indicou que houve retrocesso (10,2%) e, em contrapartida, uma maior porcentagem percebeu avanços (66,6%).

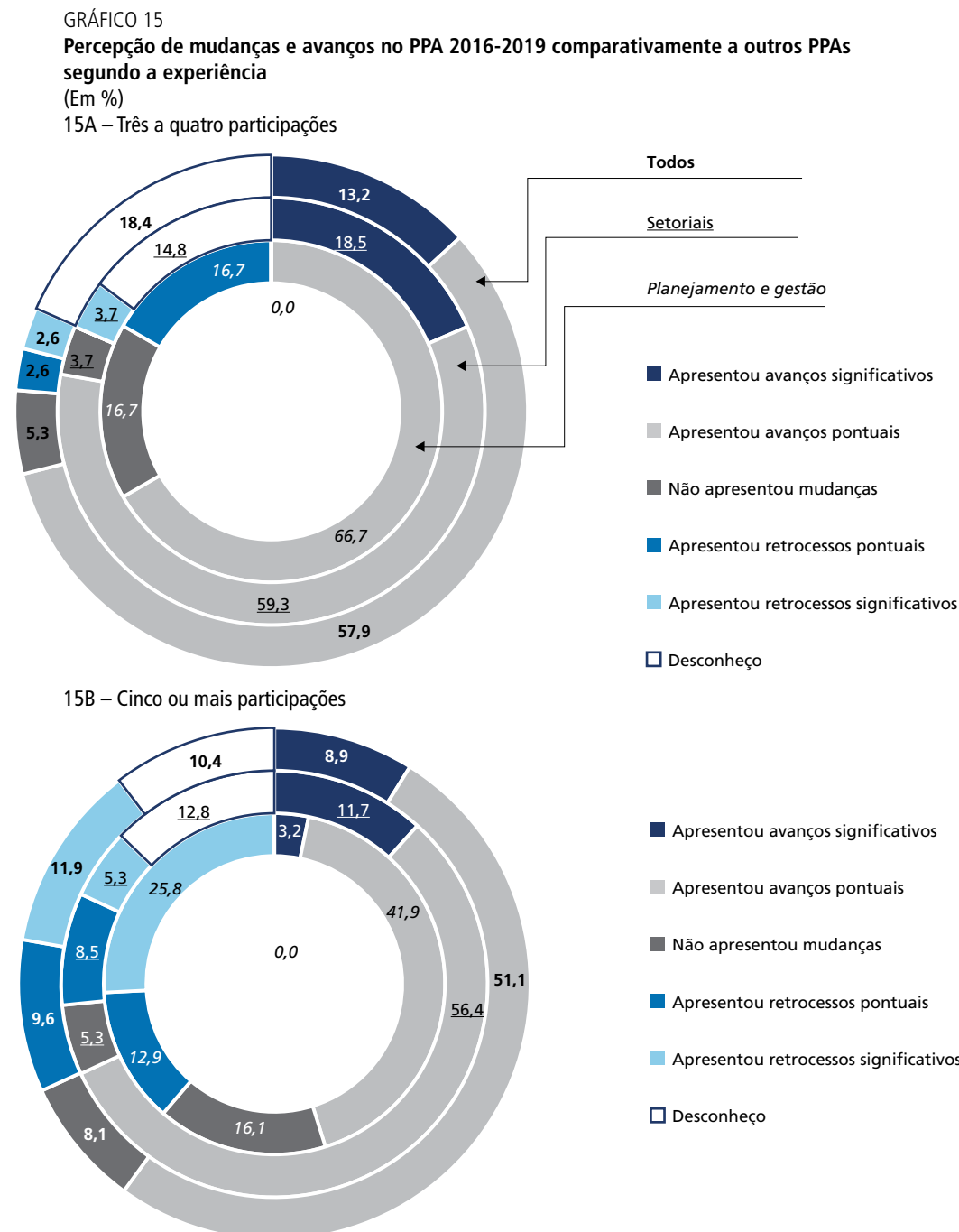
GRÁFICO 14
Percepção de mudanças e avanços no PPA 2016-2019 comparativamente a outros PPAs nos grupos selecionados
 (Em %)



Elaboração dos autores.

As respostas enviadas pelo grupo planejamento e gestão (camada interna do gráfico 14, em itálico) apresentaram maiores diferenças entre os demais resultados. Novamente, este grupo se mostrou mais crítico à questão, para os quais 42,2% indicou que houve algum tipo de avanço. Corroborando com essa percepção, foi apontado um maior entendimento de que o PPA 2016-2019 apresentou retrocessos pontuais (11,1%) e significativos (17,8%). Ao mesmo tempo, a menor porcentagem de respostas do tipo “desconheço” (13,3%) evidencia maiores expectativas sobre o PPA por parte desse grupo de respondentes.

As respostas a essa questão permitem, adicionalmente, estratificar os resultados a partir do envolvimento do respondente com os PPAs anteriores, como se faz nos gráficos 15a e 15b. O gráfico 15a apresenta as respostas daqueles que participaram entre três e quatro vezes do processo de elaboração do PPA. A opinião daqueles que participaram cinco ou mais vezes do mesmo processo está apresentada no gráfico 15b. Ambos os gráficos contam com a mesma representação das camadas.



Os respondentes com experiência intermediária com o PPA (camada externa do gráfico 15a) indicaram, de maneira geral, reconhecem progressos no processo – 66,7% ou mais dos respondentes apontaram que houve algum tipo de avanço. Ainda assim, o grupo Planejamento e Gestão foi mais crítico, visto que nenhum dos respondentes assinalou avanços significativos.

Comparando os gráficos 15a e 15b, observa-se que há maior criticidade daqueles com cinco ou mais participações quanto a mudanças e avanços no PPA 2016-2019, grupo este que registou maiores porcentagens de opiniões que consideram retrocessos significativos. Ainda assim, estes gráficos mostram que existem elevadas porcentagens de percepção de avanços.

Considerou-se oportuno indagar aos servidores sobre a existência de orientações claras de como desenhar ou redesenhar programas e ações, obtendo-se as respostas fortemente negativas, como se nota nas linhas destacadas da tabela 5. As respostas agrupadas em “raramente” e “em nenhum momento” somaram 50,7% no resultado geral e, destacadamente, o grupo planejamento e gestão também é mais enfático neste quesito, pois não houve respostas do tipo “sempre”.

TABELA 5

Respostas à pergunta: “Há orientações claras para desenhar/redesenhar os programas/ações da sua área de trabalho com o objetivo de vinculá-las ao PPA?”
(Em %)

Resposta	Resultado geral	Setoriais	Agências de fomento, bancos e demais	Planejamento e gestão
Sempre	6,0	8,8	0,0	0,0
Quase sempre	30,0	32,7	20,0	26,7
Raramente	39,6	38,8	40,0	42,2
Em nenhum momento	11,1	10,2	12,0	13,3
Não se aplica	6,5	2,7	16,0	13,3
Desconhece	6,9	6,8	12,0	4,4
Todos	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaboração dos autores.

Uma pergunta da enquete foi direcionada à percepção dos respondentes sobre a construção do PPA e da política pública em geral, relativamente ao processo negocial (tabela 6). Como esperado, existe algum nível de negociação, de acordo com 73,7% dos respondentes. Contudo, a negociação regular de termos de interesse no PPA com outras instituições (respostas “sempre” e “em muitos casos”) alcançou somente 32,7%. Conforme se percebe na tabela 6, o resultado geral e o grupo setoriais apresentam uma distribuição semelhante das percepções dos respondentes. As respostas associadas à área de planejamento e gestão é, mais uma vez, mais crítica, pois 48,9% consideram que há pouca ou nenhuma negociação e 11,1% consideram que tal negociação não se aplica.

TABELA 6

Percepção dos participantes da pesquisa sobre o processo de negociação com outras instituições para inclusão de temas de interesse no PPA
(Em %)

A sua instituição negocia com outras a inclusão de ações no PPA que possam contribuir com os programas da sua área?

Resposta	Resultado geral	Setoriais	Agências de fomento, bancos e demais	Planejamento e gestão
Sempre	6,9	8,8	0,0	4,4
Em muitos casos	25,8	27,2	28,0	20,0
Em poucos casos	41,0	43,5	24,0	42,2
Nunca	4,1	4,1	0,0	6,7
Não se aplica	4,1	1,4	8,0	11,1
Desconhece	18,0	15,0	40,0	15,6
Total geral	6,9	8,8	0,0	4,4

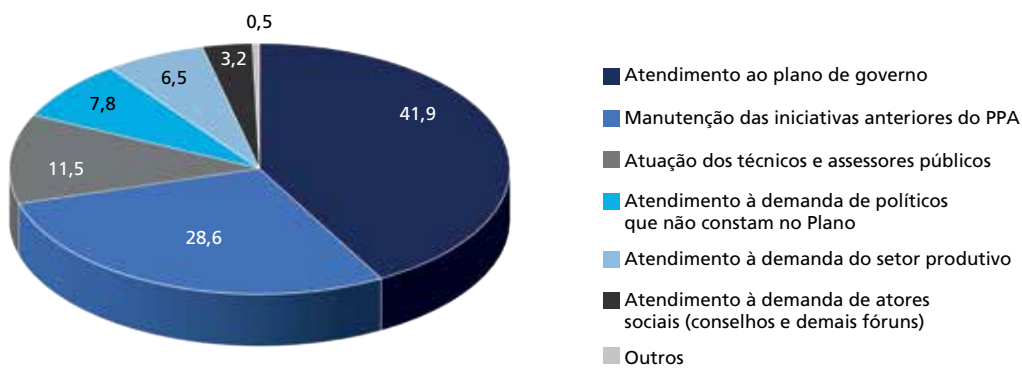
Elaboração dos autores.

Deseja-se aqui deixar duas hipóteses para explorações futuras acerca das respostas sobre o processo negocial mostrado na tabela 6, em razão do alto índice de avaliação negativa. Dado que o PPA exerce o papel de instrumento de registro, legitimação e orientação das proposições setoriais que vão direcionar o orçamento, além de mandato constitucional, as respostas podem indicar, de um lado, que há disfunção no sistema, embora não estejam

exaustivamente identificadas neste trabalho. Por outro lado, é admissível que as respostas ensejem a existência de um alto grau de enraizamento de um conjunto de programas/ações e, ao mesmo tempo, interações com o orçamento, de tal modo que o PPA estaria a exercer tão somente um papel figurativo nesses casos. Essa interpretação pode ser percebida nas respostas da questão seguinte e é passada por grande parte dos comentários no final do bloco, como se detalha no final desta seção.

A questão 21 da enquete abordou a opinião dos servidores sobre o que tem influenciado a priorização de programas/ações no PPA. Cabe lembrar que as oficinas em que os respondentes atuaram são um espaço de debates e convencimentos de cada área, antes da submissão da proposta do PPA aos níveis deliberativos do governo. Foram apresentadas sete opções para serem organizadas em ordem decrescente de influência na priorização de programas/ações do PPA. O gráfico 16 mostra a porcentagem de vezes em que cada opção foi considerada pelos respondentes como prioritária.

GRÁFICO 16
Opinião dos participantes sobre os fatores selecionados que influenciam a priorização de programas/ações no PPA
(Em %)



Elaboração dos autores.

As respostas apresentadas são coerentes com o conjunto de outras percepções já apresentadas neste relatório, principalmente quanto aos dois fatores de priorização mais frequentes no topo da lista (atendimento ao plano de governo e manutenção das iniciativas anteriores do PPA). O primeiro reflete a percepção de que o processo decisório tem seu lugar no mais alto escalão e o segundo resulta da opinião de que há uma inércia, talvez consolidação, ou continuidade de linhas/temas entre um e outro PPA.

Ao se somar a esses dois grupos o fator atuação dos técnicos e assessores públicos resulta que 82% dos fatores de determinação de prioridades se encontram na ação do núcleo político ou burocrático. Lembrando que não se indagou se tal configuração é legítima ou não, o que se pode concluir das respostas é que o atendimento às demandas da sociedade representa pouca importância no PPA. Exceção a essa interpretação estaria em mecanismos ótimos de representação dos interesses coletivos, seja no processo eleitoral (que pode resultar em um plano de governo coerente) ou na recepção de demandas da sociedade por meio de foros e núcleo de servidores.

5.3 Percepção sobre aplicação e aprimoramento do PPA e das políticas setoriais – bloco C

Uma das questões sobre a consistência na associação entre objetivos e metas do PPA registrou uma alta porcentagem de concordância com a afirmativa submetida pela enquete. Como se observa na tabela 7, 56,7% do total de respondentes concordaram que a associação entre objetivos e metas é feita de forma consistente no PPA 2016-2019.

TABELA 7
Percepção sobre a consistência da associação entre objetivos e metas do PPA 2016-2019
Avalie a seguinte afirmativa: A associação entre objetivos e metas do PPA é feita de forma consistente

	Número de respostas	%
Concordo completamente	10	4,6
Concordo em grande parte	113	52,1
Discordo em grande parte	52	24,0
Discordo completamente	13	6,0
Desconheço	6	2,7
Sem resposta	23	10,6
Total	217	100,0

Elaboração dos autores.

Além dos dados da tabela, e em razão do grande número de respostas “desconheço” e sem resposta, obteve-se a porcentagem de concordância da amostra qualificada, sem considerar essas duas respostas. Neste caso, 63,4% das respostas concordaram com a percepção de que há consistência entre objetivos e metas. Mais uma vez, a leitura que se faz é a de que o processo de elaboração é avaliado como consistente, recaindo as críticas mais contundentes sobre o processo decisório de prioridades e sobre as demais etapas do PPA.

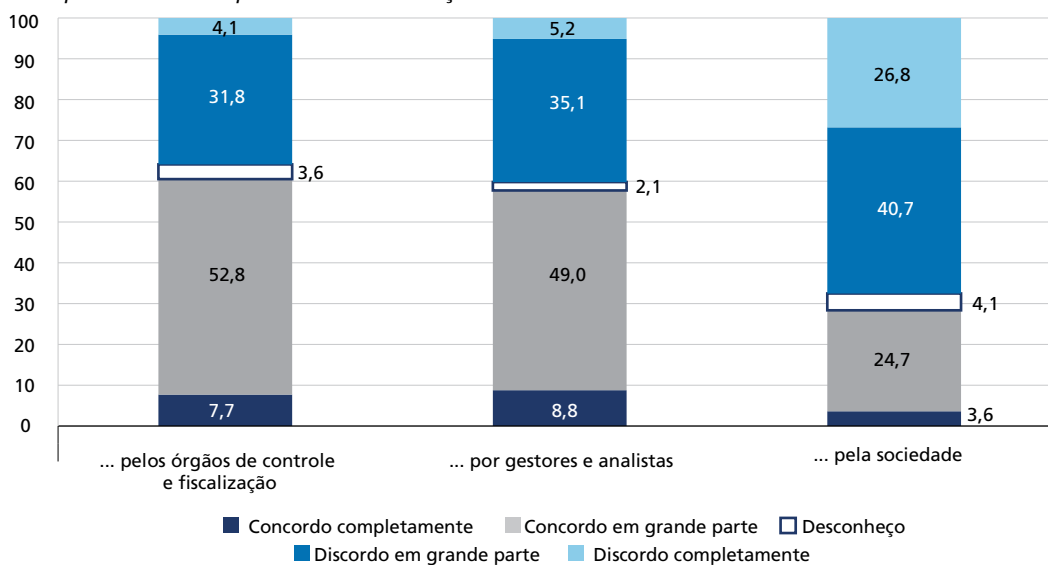
No que diz respeito à possibilidade de acompanhamento e avaliação do PPA por atores-chave, foram listados três grupos de atores de interesse desta pesquisa, como mostra o gráfico 17. Cerca de 60% dos respondentes entendem que há clareza nos atributos do PPA 2016-2019 para os grupos órgãos de controle e gestores e analistas. Entretanto, o aspecto que mais se destacou foi que cerca de dois terços dos respondentes entendem que o PPA não é suficientemente claro para possibilitar o acompanhamento e a avaliação pela sociedade, o que é amplamente reforçado nos comentários deixados no final da enquete.

GRÁFICO 17

Percepção dos servidores sobre clareza de atributos e acompanhamento dos grupos

(Em %)

Avalie a afirmativa: O PPA 2016-2019 possui atributos (objetivos, metas e indicadores) claros, de forma a possibilitar o acompanhamento e a avaliação



Elaboração dos autores.

Um dos principais objetivos da enquête aparece nas questões seguintes, que abordam as etapas do PPA e também das políticas/programas/ações setoriais. A primeira delas tratou de obter a percepção dos participantes sobre a adequação de metodologias ao longo das etapas de elaboração do plano. É importante ressaltar que a vigência dele se iniciou em janeiro de 2016 e a enquête foi aplicada na metade de dezembro daquele ano. Portanto, é possível que as respostas tenham carregado algum viés de PPAs anteriores para os respondentes mais experientes.

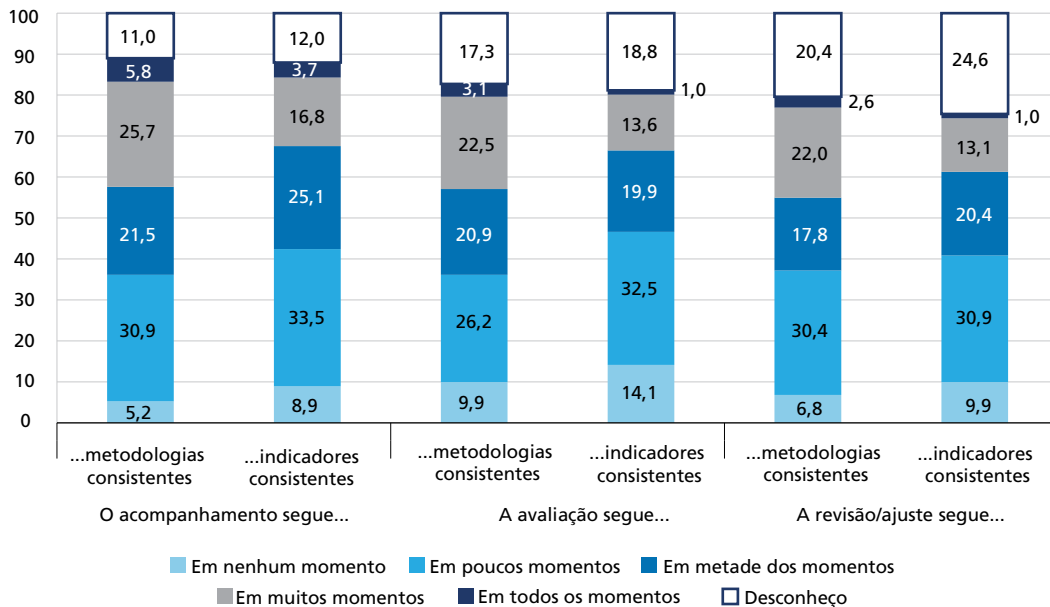
Fora esse detalhe, e a significativa parcela de participantes que declararam desconhecer o assunto (entre 11% e 25%), observa-se que a questão é de compreensão negativa e quase uniforme entre os respondentes (gráfico 18).

GRÁFICO 18

Percepção dos servidores sobre clareza de atributos e acompanhamento dos grupos

(Em %)

O acompanhamento, a revisão/ajuste e a avaliação do PPA (atual ou anteriores) têm sido pautados por metodologias e indicadores consistentes



Elaboração dos autores.

É importante registrar que a percepção tanto do acompanhamento quanto da avaliação e revisão apresentadas no gráfico 18 se opõe à percepção mais positiva do processo de elaboração, como visto até aqui.

Quanto aos resultados absolutos dessa questão, destaca-se o fato de os respondentes terem indicado uma percepção negativa com relação às metodologias e aos indicadores em todas as três etapas. Isto sugere a necessidade de revisão e aprimoramento do sistema de planejamento de políticas públicas como um todo. A percepção de que há um distanciamento entre elaboração, execução e avaliação é reforçada quando se compara essas respostas com as de outras questões que serão apresentadas.

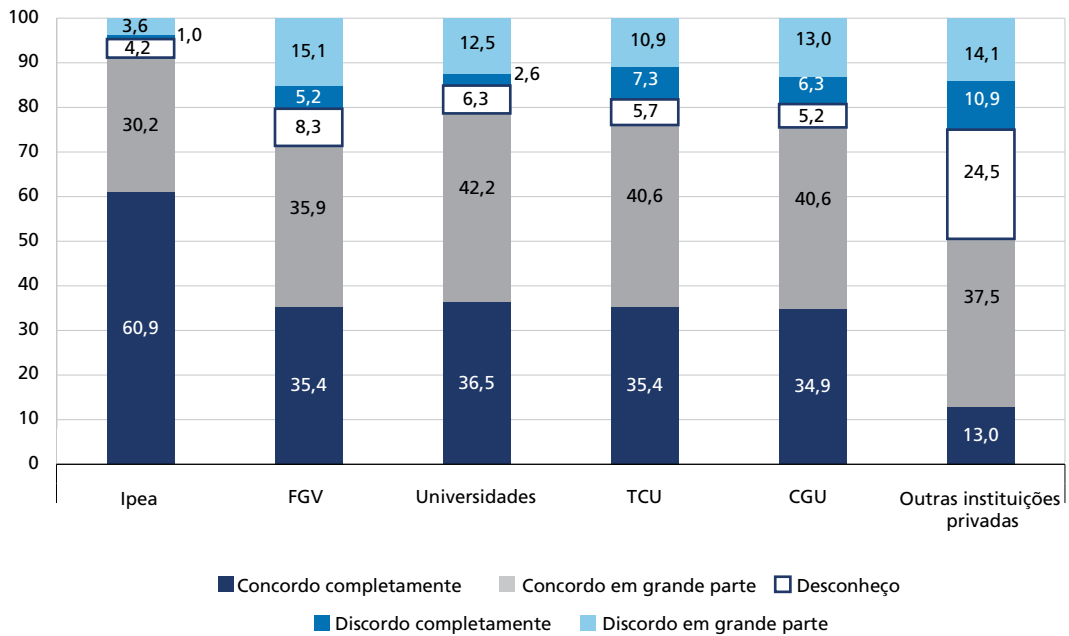
Tendo em conta a necessidade de estudos e avaliações das políticas em diálogo com a Academia e instituições de pesquisa, considerou-se oportuno indagar sobre a impressão que os gestores têm desses parceiros (gráfico 19). Uma vez que as ações típicas de órgãos de controle também pressupõem estudos para aperfeiçoar as políticas públicas, eles foram incluídos, mesmo sabendo da distinção de enfoques. Ficou clara nas respostas a grande importância dada aos parceiros listados, tendo sido estas as maiores porcentagens de concordância da enquête.⁴

4. Novamente, faz-se necessário anotar a possibilidade de alguns vieses, tanto no caso do Ipea (por estar realizando a pesquisa) quanto no caso de outras instituições parceiras (por terem exercido trabalhos conjuntos com os órgãos). De toda sorte, as expressivas porcentagens apresentadas e a espontaneidade do conjunto das respostas os amenizam.

GRÁFICO 19

Opinião dos respondentes quanto à participação de instituições parceiras na avaliação de políticas públicas

(Em %)

Avalie a afirmativa: A participação das instituições descritas abaixo na avaliação de políticas públicas pode ser oportuna para aperfeiçoá-las

Elaboração dos autores.

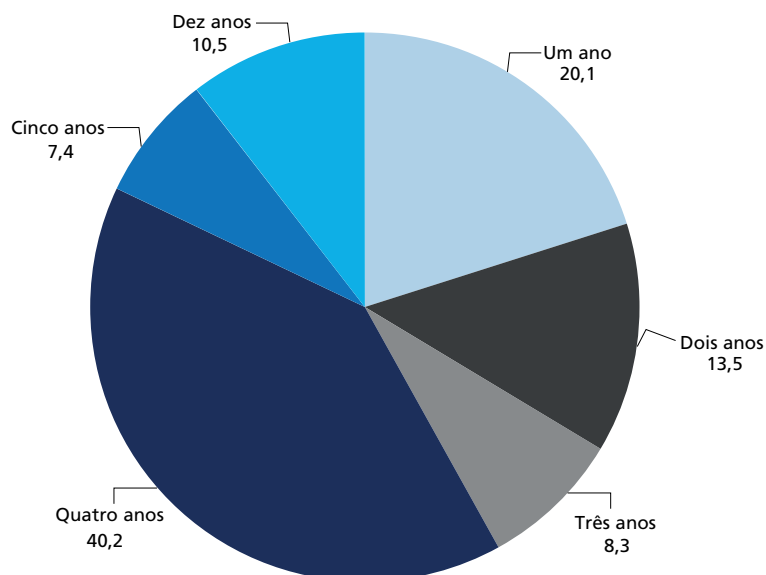
Obs.: FGV – Fundação Getúlio Vargas; TCU – Tribunal de Contas da União.

No conjunto de questões sobre as interfaces entre o PPA e o planejamento setorial, julgou-se oportuno indagar sobre o horizonte de planejamento nos diversos órgãos. Como se pode notar no gráfico 20, obtiveram-se como mais comuns os horizontes de quatro anos (40,2%) e um ano (20,1%), que representaram 60,3% das respostas enviadas.

GRÁFICO 20

Predominância do horizonte de planejamento setorial

(Em %)

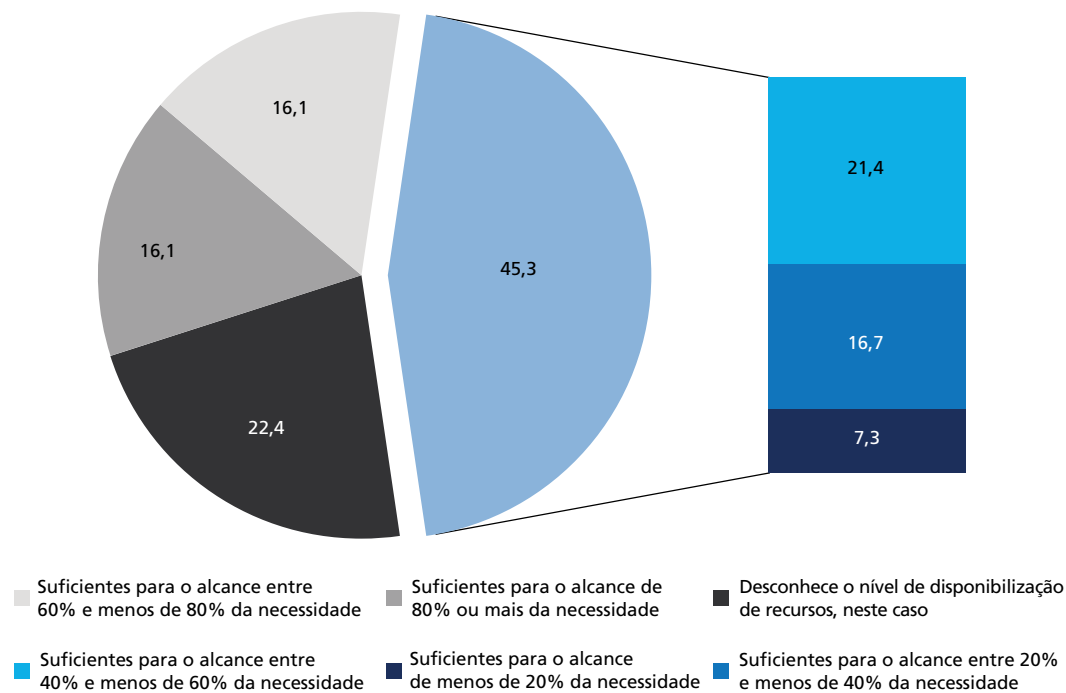


Elaboração dos autores.

A questão de recursos foi abordada, de forma direta, ao se indagar a porcentagem que é de fato destinada às atividades da área dos respondentes, nos quatro anos anteriores à aplicação do questionário (gráfico 21). Cabe esclarecer que a questão objetivou tão somente obter a percepção sobre o tema, sem nenhuma preocupação em encontrar exatidão do orçamento. A pergunta abarcou o conjunto de políticas e planos na forma idealizada pelas áreas, não somente os programas e ações já inseridos no do PPA.

GRÁFICO 21

Percepção dos respondentes sobre os recursos alocados na área em que atuavam
(Em %)



Elaboração dos autores.

As porcentagens apresentadas no gráfico 21 evidenciam que quase metade dos respondentes (45,4%) percebe que os recursos são insuficientes, considerados aqueles que responderam (menos de 60%). É esperado que as respostas carreguem o conhecimento de contingenciamentos e mesmo a não contemplação do que os especialistas entendem como alocação ideal para suas demandas. Também há de se considerar a possibilidade de superdimensionamento setorial.

Parece natural que parte dos respondentes não tenha acesso aos dados e às análises do orçamento, o que explicaria parte das 22,4% de respostas indicando o desconhecimento sobre o tema. Ao se restringir a análise referente aos recursos somente aos demais 77,6% que declararam conhecer tais porcentagens, obtém-se que 58,4% deles consideraram os recursos suficientes. Neste caso, 41,6% consideraram que os recursos são suficientes para o alcance de 60% ou mais da necessidade da área.

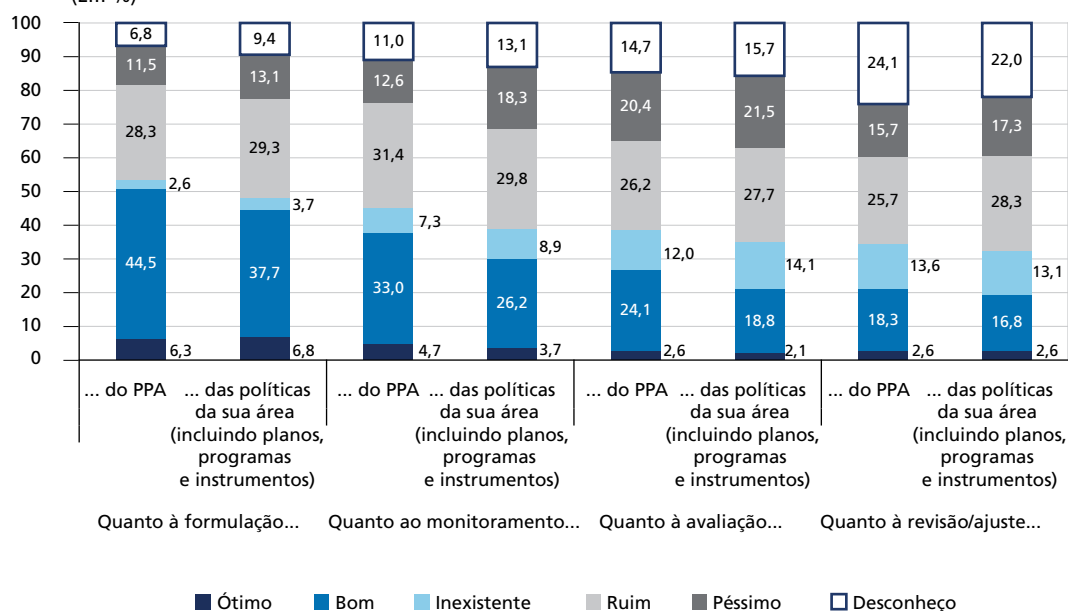
A avaliação sobre as etapas de formulação, monitoramento, avaliação e revisão/ajuste do PPA e de políticas das respectivas áreas dos participantes apresentou melhores resultados para o PPA, como se observa nos dados do gráfico 22. Os respondentes avaliaram melhor o PPA, quando comparado às políticas das respectivas áreas, em todas as etapas. Contudo, no que diz respeito à avaliação especificamente das políticas, nota-se que as respostas a

corroboram com os resultados apresentados anteriormente sobre o PPA, uma vez que as avaliações positivas são decrescentes ao longo do ciclo, passando de cerca de 50% (na etapa de formulação) para menos de 20% (na etapa de ajuste), segundo os respondentes.

GRÁFICO 22

Opinião dos participantes sobre as etapas do PPA e das políticas setoriais – formulação e monitoramento

(Em %)



Elaboração dos autores.

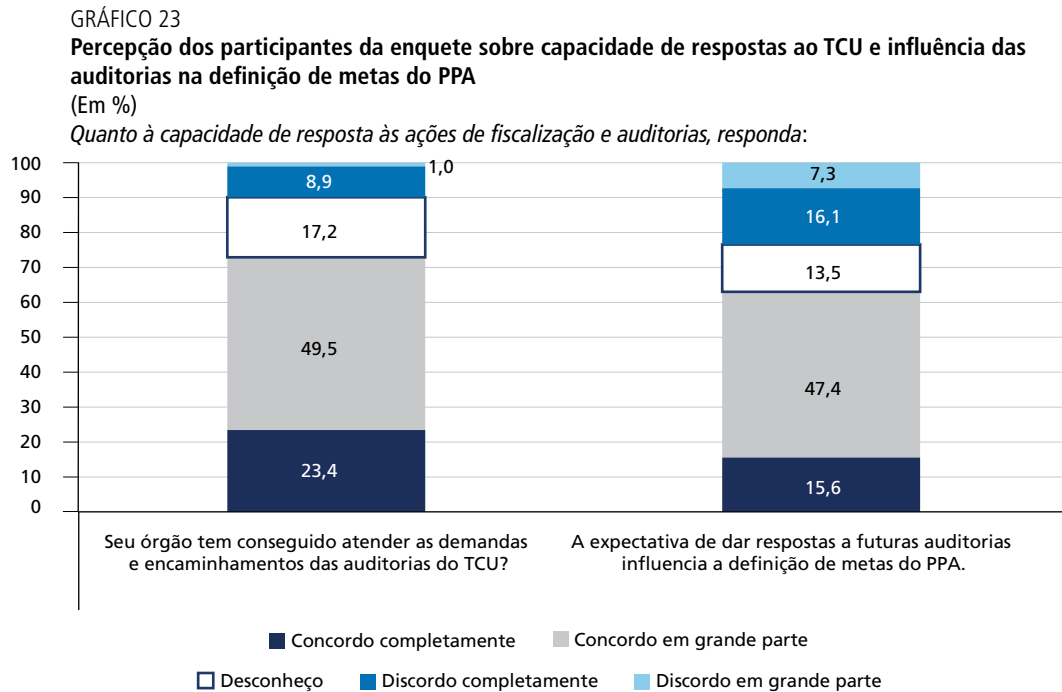
O processo de formulação do PPA é mais bem avaliado que o processo das políticas/ instrumentos setoriais, o que é confirmado com as respostas ao questionário (50,8% e 44,5% de avaliação positiva, respectivamente). A partir da etapa de monitoramento, tanto do PPA quanto das políticas setoriais, nota-se que há maior percepção negativa do que positiva, aspecto que corrobora com impressões registradas anteriormente.

No que se refere às etapas de avaliação e revisão/ajustes, o fato de apenas 20% do total de respondentes, aproximadamente, julgarem de forma positiva tanto o PPA quanto as ações setoriais é uma indicação de que o processo se encontra em um estado que se pode chamar de, no mínimo, baixo dinamismo. No que tange à etapa de revisão/ajuste, observa-se que um terço dos respondentes apontou que ela “inexiste” ou que se “desconhece”.

Considerando-se a repetição dessa percepção sobre todas as etapas, há de se ressaltar que se sinaliza grande insatisfação, também, com o que ocorre nos órgãos setoriais em todo o processo de políticas públicas, não apenas com o PPA. Não se pode descartar a possibilidade de que tal interpretação tenha sido influenciada pela imersão dos respondentes no PPA e a possível não imersão deles nos processos das políticas setoriais, quando existem de fato. Ainda assim, permanece a insatisfação pelo pressuposto de que tal interação contribui para o bom desenlace dos instrumentos e políticas.

Este bloco de questões buscou obter a percepção dos respondentes sobre possíveis dificuldades em justificar metas. Nesta questão, mais de 70% dos respondentes (gráfico 23) informaram que têm conseguido dar respostas às demandas de auditorias do TCU,

enquanto 63,0% declararam que a expectativa de dar tais respostas influencia a definição de metas do PPA (gráfico 18).⁵



Sabendo-se que várias hipóteses podem ser levantadas para explicar que há capacidades instaladas para dar respostas a auditorias externas e, ao mesmo tempo, sobre possível influência de auditorias na definição de metas, interessa, neste momento, apenas destacar que a segunda coluna do gráfico 23 é coerente com a hipótese que originou a pergunta de que o fato de vir a ser cobrado pelo que se aponta como meta no PPA pode ser um elemento a condicionar, a restringir ou interferir de outra forma no que se pode acordar para o futuro. Este é um dos fatores que precisa ser mais bem pactuado, inclusive com outros órgãos, com o núcleo de apoio e gestão, e até mesmo com outros poderes, tendo em vista o aperfeiçoamento do PPA para o enfrentamento dos desafios reais da sociedade.

No tocante às respostas a uma questão sobre a complementaridade entre o PPA e as políticas públicas (gráfico 24), observou-se que 80,7% responderam que o PPA é essencial como instrumento para a execução de políticas. Contudo, menos de 50% concordaram que o instrumento tem sido a base para outras ações de planejamento no setor em que atuavam.⁶

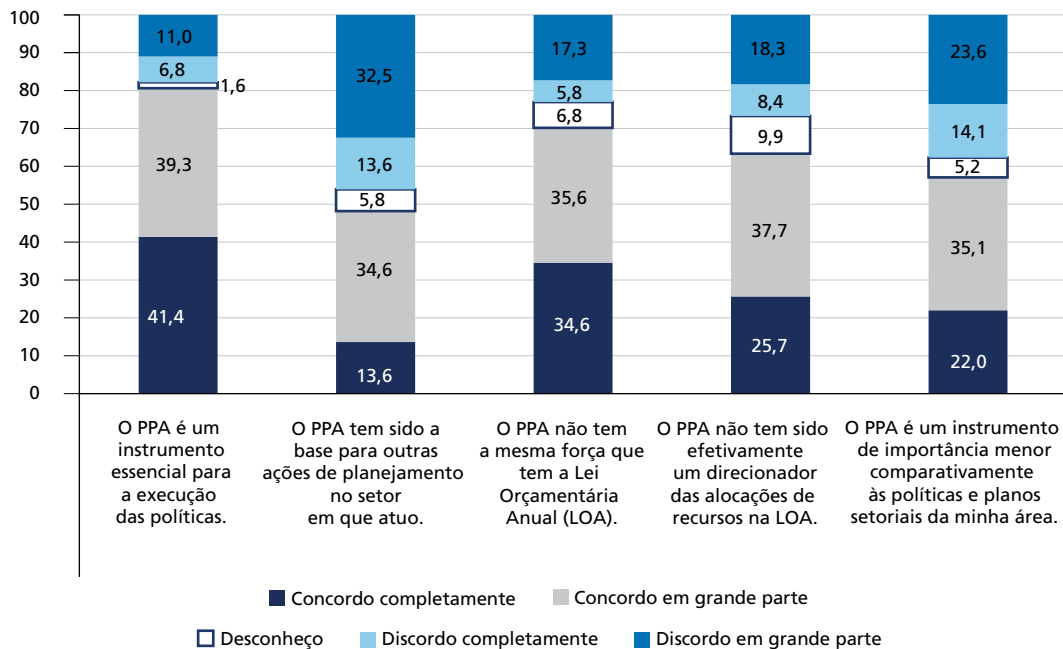
5. É sempre importante lembrar que a pergunta não objetivou coletar a opinião ou valores dos servidores sobre o que ocorre e sim como eles percebem o que ocorre no processo e no conjunto dos níveis decisórios. Portanto, nenhuma afirmativa pode ser feita particularmente sobre como os respondentes agem ou tendem a agir.

6. Registra-se que nas respostas apresentadas nas colunas dois, três e quatro do gráfico 24, relativas a comparações com outros aspectos das políticas, inclusive interfaces entre LOA e PPA, houve manifestação de respondentes sobre falta de clareza no comando da questão. De fato, os autores entendem que faltou, no comando da questão, a opção de resposta "não se aplica", dando margem a interpretações de que se tratou do sistema legal (harmônico), que confere complementaridade e suporte ao PPA, à LOA e às políticas setoriais, ou se referiu-se (como se pretendeu) aos fatos reais (não necessariamente harmônicos), que atuam sobre os instrumentos e políticas comparados.

GRÁFICO 24

Opinião sobre a essencialidade do PPA e sua relação com o planejamento setorial
(Em %)

Indique sua opinião sobre as seguintes afirmativas e negativas acerca do PPA como um todo:

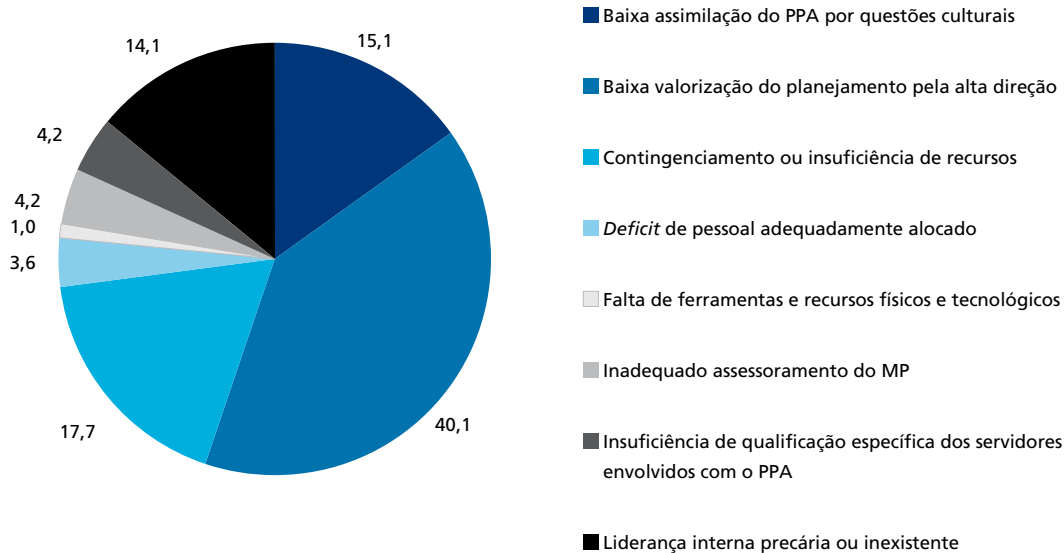


Elaboração dos autores.

A última questão da enquête indagou sobre a concordância ou não dos respondentes sobre oito fatores listados que explicariam as dificuldades de aperfeiçoamento do PPA. Esta questão também exigiu que os respondentes indicassem as prioridades organizando as opções apresentadas em ordem decrescente de importância. As alternativas que apareceram mais frequentemente no topo desta lista foram quatro fatores (gráfico 25), que representaram 87,0% das respostas enviadas.

Uma observação que pode ser feita sobre essa questão é a interdependência entre as opções apresentadas. É comum atribuir à alta direção a responsabilidade pelos demais fatores, conforme foi registrado pela enquête, a qual deve garantir ferramentas, recursos físicos, tecnológicos e financeiros suficientes e dimensionar e qualificar o pessoal alocado, bem como exigir assessoramentos para também aprimorar suas atividades. Entretanto, a maior assimilação do PPA nas atividades comuns, por exemplo, pode ser compreendida como de dupla responsabilidade, ou seja, de servidores e membros da alta direção. Além disso, o interesse dos servidores em aprimorar seus resultados contribui para uma maior utilização e valorização da ferramenta pela alta direção.

GRÁFICO 25
Dificuldades para o fortalecimento do PPA – opções listadas
(Em %)



Elaboração dos autores.

O resultado desta questão corrobora com a percepção obtida em questões anteriores, de que os servidores veem no núcleo gestor o agente que pode fazer transformações mais profundas para aperfeiçoar o PPA, relativamente aos demais agentes constituídos. Este fato, se de um lado confirma o pressuposto de baixo enraizamento do planejamento no plano institucional, por outro lado, mostra que a dependência do processo em relação aos agentes políticos é um espaço de legitimação da recepção de planos de governo bem estruturados.

Por fim, uma das partes mais importantes da enquete foi o bloco destinado a coletar os comentários, críticas e sugestões dos respondentes e que neste espaço se aproveita apenas parte delas. As contribuições são recheadas de conhecimento e experiências que ancoram as críticas e sugestões ao processo de planejamento e ao PPA em particular. Foram anotados 178 comentários, sendo 104 referentes ao bloco B e 72 referentes ao bloco C, ambas tratando livremente de todas as etapas do processo, de temas variados e de questões complementares.

Os comentários livres e não identificados são apresentados, aos participantes da enquete e aos demais envolvidos com o PPA, de forma separada deste relatório. A leitura das sugestões completas e das avaliações será um ótimo exercício para os envolvidos com o tema, independentemente das distintas e até opostas opiniões e visões colhidas. Cabe aqui destacar, resumidamente, as respostas obtidas, as quais foram agrupadas por assunto abordado.

- 1) Prazos exíguos, falta de clareza e falhas na capacitação para a elaboração do PPA – por um lado, críticas e, por outro, elogios e sugestões pontuais às formas de apoio e de suporte técnico da Seplan/MP durante a elaboração e execução do PPA. Em geral, solicita-se maior contato entre os técnicos da Seplan/MP e os órgãos setoriais. Alguns participantes declaram que suas instituições pouco participaram por ausência de convites em dadas etapas.
- 2) Inconsistências conceituais e operacionais sobre o processo de elaboração e sobre a implantação do PPA. Ao mesmo tempo, apontou-se falta de clareza, critérios e até de conhecimento da alta direção sobre quais são as prioridades ou como são definidas.

- 3) Opiniões sobre a baixa liderança na condução do PPA e da função estatal de planejamento, levando a descontinuidades e baixa delegação de poder na definição de prioridades.
- 4) Sugestões de aperfeiçoamento do rito, dos conteúdos e princípios fundamentais do PPA que deveriam ancorar o seu enraizamento como instrumento de planejamento. Sugestões também de enfoque em desenvolvimento territorial e maior integração de ações setoriais, inclusive com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).
- 5) Razões do enfraquecimento do PPA e caminhos para seu fortalecimento, incluindo as formas de interação com as políticas setoriais, tema avaliado como uma lacuna do planejamento. Indicou-se que foi ignorada a base teórica do instrumento.
- 6) Necessidade de contínua capacitação de servidores (inclusive a alta direção), não apenas para a elaboração como também para as demais etapas do PPA, destacando-se a avaliação.
- 7) Necessidade de maior clareza, objetividade/ousadia dos objetivos e metas do PPA, porém, com ressalvas quanto às dificuldades da execução.
- 8) Contingenciamentos e descasamento entre orçamento e financeiro. Sugestões quanto às lacunas nas interfaces entre o PPA e o orçamento (LOA) na definição de prioridades.
- 9) Formato e operacionalização dos meios de repasses excessivamente complexos que levam ao desperdício de tempo, a exemplo do TED (Termo de Descentralização de Recursos Orçamentários).
- 10) Distanciamento do PPA em relação ao cidadão, com a necessidade de processo participativo mais fortemente institucionalizado e representativo. Apontou-se também a necessidade de adoção de linguagem simples e acessível a todos, reconhecendo-se avanços.
- 11) Críticas à alta direção por não fazer o PPA alcançar o papel estratégico que lhe caberia em responder às demandas da sociedade, e por desconectar-se dos anseios da população. Ademais, verificam-se relatos de que a burocracia, em geral, é ponto de veto.
- 12) Sugestões sobre formas de fortalecer o PPA, no sentido de alcance do seu mandato, incluindo-se a legitimação do plano de governo e até sua defesa no Congresso Nacional. Apontaram-se imprecisões, com destaque nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015.
- 13) Falta de visão transversal para a elaboração do PPA e do planejamento como um todo, por exemplo, ao não captar as diferenças entre os ministérios/órgãos e ao não ficarem claros os critérios que contrabalançam o peso de cada um na definição de prioridades.

Por fim, registra-se que o conjunto de sugestões aponta a necessidade de os próprios servidores somarem esforços, comprometimento e ação com “mensurações e medidas fidedignas”, como descreve um dos participantes, no sentido de fortalecer o planejamento como princípio do Estado. Nessa perspectiva, o PPA e as políticas setoriais se aproximariam, de fato, de instrumentos de orientadores de ações para a sociedade.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O alcance dos objetivos deste trabalho é destacado conforme propostos para a enquete, sendo um passo importante na promoção de interações e troca de conhecimentos entre os servidores do Ipea, da Seplan/MP e de órgãos setoriais. Mesmo na fase inicial do trabalho, durante o processo de elaboração das questões e da organização dos dados dos

possíveis respondentes, foram feitas oficinas, contatos e diálogos que possibilitaram, além da realização da enquete, a continuidade de reflexões sobre o tema.

Particularmente sobre a enquete, considera-se que ambas foram amplamente satisfatórias, no que tange à taxa de respostas e às percepções obtidas, com contribuições altamente qualificadas e relevantes. A qualidade das respostas e a consistência nelas percebidas são fatores de merecido destaque. Por certo, esta seção não abrange todos os achados, motivo pelo qual se destaca os principais, ainda assim de forma resumida.

O primeiro destaque refere-se às características dos participantes das oficinas, que têm alto nível de formação, participaram da elaboração e da execução do PPA e de políticas setoriais por duas ou mais vezes e representam, como esperado, todas as áreas de formação, com destaque para engenharia, administração, economia e ciências sociais. Observou-se, contudo, que o número de participações nas etapas de avaliação e revisão é bem menor do que nos momentos de elaboração e execução.

Tomadas pelo seu conjunto, as respostas obtidas pela enquete mostram a percepção de um aprendizado acumulado de um PPA para outro, com avanços no PPA 2016-2019. Isso ficou claro, especialmente, quanto ao processo de elaboração desse instrumento de planejamento, sendo mais críticos em relação às etapas seguintes, sem deixar de lembrar, contudo, as relevantes percepções discordantes, conforme se detalha por grupos de respondentes. Também se ressaltou nas respostas a compreensão da importância do planejamento e de se ter maior atenção ao conjunto de etapas tanto do PPA quanto das políticas públicas setoriais. De modo geral, chamou atenção o fato de as avaliações do grupo denominado neste trabalho de gestão e apoio terem sido mais críticas ao PPA do que os representantes dos órgãos finalísticos.

De acordo com os participantes da enquete, tanto a etapa de elaboração do PPA quanto a de formulação das políticas setoriais são mais bem executadas do que as etapas posteriores. Em diversas respostas evidenciou-se, em que pesem as dificuldades realçadas, que se espera que o PPA seja uma prática de valor na administração. Os fatores que supostamente mais influenciam a priorização de programas/ ações do PPA são o plano de governo e a manutenção das iniciativas anteriores do PPA. De forma coerente, também se apontou que o núcleo dirigente, o alto escalão do governo, é ponto determinante tanto das fragilidades do PPA quanto das possibilidades de seu aperfeiçoamento.

Algumas particularidades relacionadas diretamente aos objetivos específicos da enquete apontaram a percepção de que:

- as políticas e instrumentos de planejamento das áreas de origem dos participantes requerem aprimoramentos em níveis semelhantes ou superiores ao do PPA em todas as etapas;
- a partir dos comentários livres, os participantes reconhecem a necessidade de negociar e fortalecer objetivos, indicadores e metas de suas iniciativas inseridas no PPA;
- de acordo com a opinião dos respondentes, aspectos importantes como a baixa participação de atores e inconsistências no pacto de metas no PPA estão aquém da necessidade que exige o plano;
- os recursos têm sido escassos, na percepção dos respondentes, para o alcance das metas estabelecidas nos planos e em outros instrumentos de planejamento da área em que atuava durante a elaboração do PPA 2016-2019;

- é importante a participação de instituições de pesquisa na avaliação e aperfeiçoamento das políticas – Ipea, Fundação Getúlio Vargas (FGV), universidades –, assim como as de fiscalização e controle – TCU e Controladoria-Geral da União (CGU);
- conforme as respostas obtidas, a possibilidade de auditorias externas pode interferir na formulação das metas do PPA; e
- as dificuldades de aperfeiçoamento do PPA estão ligadas, principalmente, às responsabilidades da alta direção, mas também à baixa assimilação interna das práticas de planejamento do PPA.

Ademais, além do alcance dos objetivos propostos para a enquete, foi também importante a obtenção de um conjunto de sugestões que permite, além de aperfeiçoamento e reflexões dos interessados, a continuidade de estudos sobre o PPA e de formas de interações com as políticas setoriais. Muitas dessas sugestões estão disponibilizadas na forma deixada originalmente pelos participantes, enquanto outras se encontram ao longo do texto, principalmente na seção 5.

Mais uma vez ressaltando a natureza não exaustiva desta contribuição ao debate, estudos complementares são recomendados, como indicado em algumas passagens do texto. Necessariamente, dado o mandato constitucional do PPA, é desejável o aprimoramento de ações para induzir ao passo seguinte do processo de planejamento e gestão de políticas públicas, como avaliações periódicas e consistentes, além de integração e coordenação das ações previstas nelas e no PPA. Assim, considera-se que este trabalho alcançou seus objetivos, sempre com a relevante participação de servidores do Ipea e da Seplan/MP e com a participação espontânea e colaborativa dos respondentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: MP, 2015a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppa-2016/orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf>.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Ministério do Planejamento. **Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: orientações para a participação social**. Brasília: MP, 2015b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppa-2016/cartilha_elaboracao_ppa_2016.pdf>.

CARDOSO JUNIOR, J.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. (Série Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 1). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf>.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/documents/52930/584652/150406_livro_burocracia.pdf/bd70b59c-af61-44fb-9702-881ddef9d8bf>.

DE PAULA, J. M. P. **Diretrizes para um sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas para infraestrutura federal de transportes**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia, 2015.

FREIRE, A. *et al.* **Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções**. Brasília: Ipea; Enap, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160311_mesa_2_burocracia_federal_area_infraestrutura_perfil_atuacao_trajetoria_percepcoes_08_03_2016.pdf>.

FRIEDMANN, J. Teaching planning theory. **Journal of Planning, Education and Research**, U.S: v. 14, n. 3, p. 156-163, apr. 1995.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOS JUNIOR, J.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015a. (Série Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 1, cap. 1, p. 17-54).

_____. PPA: O que não é e o que pode ser. *In*: CARDOS JUNIOR, J.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015b. (Série Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 1, p. 55-79).

GÖRGENS, M.; KUSEK, J. **Making monitoring and evaluation systems work**: a capacity development toolkit. Washington, DC: World Bank, 2009.

HAYEK, F. **The Road to Serfdom**. Chicago: University of Chicago Press, 1944.

KLOSTERMAN, R. Arguments for and against planning. **Town Planning Review**, v. 56, n. 1, p. 5-20, 1985. Disponível em: <http://www.urban-is.de/Annex/HTML/Kap1/F%FCr&Wider-Planung/Klosterman-for&against_planning.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2016.

MANNHEIM, K. **Freedom, Power and Democratic Planning**. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1950.

MISES, L. **Planning for freedom**: and other essays and addresses. South Holland: Libertarian Press, 1952.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 4).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**. Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: Ipea, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Madjory de Almeida Pereira (estagiária)

Editoração eletrônica

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Gláucia Soares Nascimento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

