



Manual de Monitoramento

PPA

Plano Plurianual

2020-2023

Secretaria de
Planejamento e Gestão



Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SUBPLO
Superintendência de Planejamento - SUPLAN

**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SUBPLO
SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO – SUPLAN**

**Avenida Erasmo Braga, 118/3º andar – CEP 20020-000
Centro – Rio de Janeiro – RJ**

Fones: 55 (21) 2333-3396

GOVERNADOR

CLÁUDIO BOMFIM DE CASTRO E SILVA

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

JOSÉ LUIS CARDOSO ZAMITH

SUBSECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

ANDERSON MONTEZE

SUPERINTENDENTE DE PLANEJAMENTO

RAFAEL VENTURA ABREU

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL PELO RELATÓRIO

Alice Balliester Reis

Debora Sader

Fernanda Campos Bottino

Gisela da Silva Machado

Heloiza Maria de Castro Jorge Muniz

Laís Silvéria de Oliveira

Leandro de Almeida Silva

Larissa Farias de Castro Montenegro

Luciana Ferreira de Almeida

Mariana Marques da Silva Mattos

Mateus Noronha Rabello Oliveira

Nathalia Cardoso Laquini

Raul Loureiro de Bonis Almeida Simões

Suellem Henriques da Silva

Sumário

1. Por que é importante monitorar uma política pública?.....	7
2. O monitoramento do PPA	8
2.1 Periodicidade do monitoramento do PPA	9
2.2 A Rede de Planejamento: papéis e fluxo de informação	10
3. Monitoramento dos produtos e indicadores deresultado.....	11
3.1 Produtos.....	11
3.2 Indicadores de Resultado	14
Conclusão.....	17

1. Por que é importante monitorar uma política pública?

O monitoramento consiste na observação contínua de informações úteis, confiáveis e em tempo hábil para a correção de rumos. O ato de monitorar torna possível que os agentes envolvidos (implementadores, gestores, beneficiários, etc) saibam se o objetivo delineado está sendo atingido e permite informar, a tais atores e também à sociedade, o andamento do que foi pactuado. Neste sentido, o monitoramento é uma prática importante para a **gestão por resultados** e para **transparência de governo**.

Podemos dizer, então, que o principal objetivo do monitoramento de uma política pública é possibilitar:

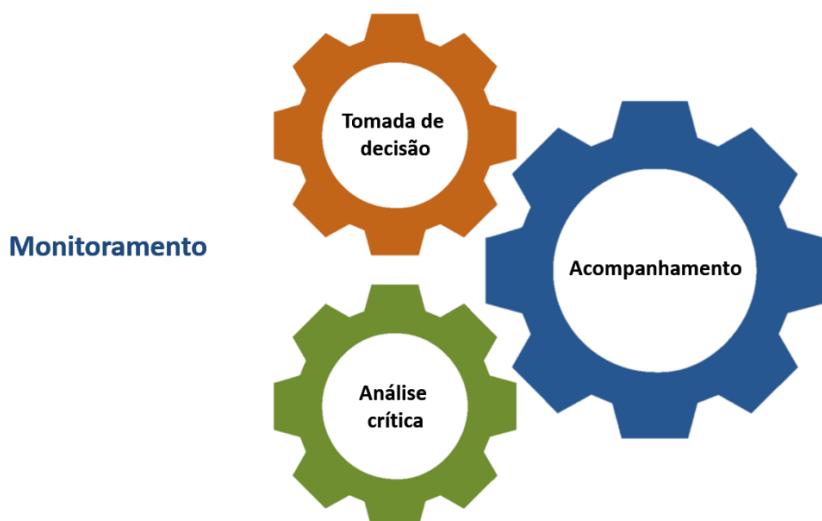
- o fornecimento de informações qualificadas sobre andamento das pactuações aos gestores, dirigentes e à sociedade;
- a produção de dados e informações que indiquem o alcance dos objetivos e resultados desejados;
- a identificação, a antecipação e a prevenção de riscos, bem como a adoção de medidas preventivas ou corretivas em tempo hábil para tomada de decisão;
- a sistematização do conhecimento sobre determinada política pública com vistas à aprendizagem organizacional.

A prática do monitoramento, visa ampliar a capacidade de implementação e potencializa as chances de alcance dos objetivos e resultados pretendidos.

Importa salientar que apenas o acompanhamento, isto é, o simples registro dos dados e evidências, não é suficiente para um monitoramento eficiente. É preciso que haja uma análise crítica sobre os dados, o que consiste na reflexão a partir da comparação e interpretação das informações advindas das evidências e dos registros do acompanhamento, a fim subsidiar uma conclusão ou uma tomada de decisão.

A partir da análise crítica, é possível, então, tomar uma decisão: manter o andamento e conteúdo das atividades para alcance dos resultados esperados ou mudar os rumos e direcionamento do que fora planejado e até então executado?

Figura 1 – Estrutura do Monitoramento



2. O monitoramento do PPA

A atual gestão espera que o PPA 2020-2023 seja uma ferramenta gerencial que reflita o **Planejamento para Resultados**. O monitoramento é visto como ponto central no ciclo do PPA, sendo fundamental para a gestão baseada em evidências e para o alcance dos objetivos pactuados.

Parte-se da premissa de que o monitoramento não é um fim em si mesmo, tampouco se confunde com atividades de controle físico e financeiro das ações orçamentárias, ou, ainda, com a prestação de contas *ex post* das realizações governamentais. Muito embora os dados e relatórios do PPA sejam utilizados pelos órgãos de controle interno e externo e, por isso, esse seja um aspecto relevante a ser considerado no registro dos dados, pretende-se aqui estimular, sobretudo, a prática do monitoramento para viabilizar entregas efetivas de bens, serviços e resultados à população.

Cabe destacar que a realização de um efetivo monitoramento será extremamente útil para a revisão do PPA pelos órgãos setoriais, dando-lhes subsídios para que as modificações pretendidas sejam mais realísticas e exequíveis ante os diversos cenários.

Figura 2 – Ciclo de Gestão do Plano Plurianual



No PPA, o monitoramento se dá através do acompanhamento e análise crítica da **realização das metas físicas dos produtos** e da **mensuração das metas dos indicadores de resultado das ações e programas**. Além disso, a execução orçamentária das ações também é utilizada nas análises e relatórios produzidos pelo órgão central.

O monitoramento do PPA possui dois tipos de processos:

Processo	Descrição	Período de Referência
Adequação de metas	Permite que o órgão faça ajustes nas metas previstas para o ano corrente, dando mais flexibilidade para que ele adeque a previsão das suas entregas com base no orçamento efetivamente disponível ou de quaisquer outros motivos que demandem um replanejamento das metas. Geralmente, esse processo ocorre em meados de março.	Exercício corrente
Registro de metas realizadas	É o momento de envio das metas físicas realizadas e dos valores apurados dos indicadores para que o órgão central consolide os relatórios de governo.	Quadrimestre (Jan/Abr; Mai/Ago; Set/Dez)

2.1 Periodicidade do monitoramento do PPA

A periodicidade do acompanhamento e análise crítica é contínua, enquanto os marcos de registro das informações são quadrimestrais.

No entanto, é salutar que, no âmbito das áreas finalísticas setoriais, o acompanhamento, análise crítica e registros das metas das ações governamentais não ocorram necessariamente em períodos quadrimestrais, mas em períodos mais curtos, de acordo com a possibilidade de gestão e monitoramento do órgão setorial e das características inerentes quanto a periodicidade do registro da realização dos produtos e possibilidade de seus registros.

Ademais, para além dos registros de realização da meta física e apuração dos indicadores, tais registros internos elaborados pelo órgão setorial devem gerar informações sobre a metodologia de aferição da meta, atividades desempenhadas, cronogramas, entre outros registros pertinentes ao monitoramento.

Cabe mencionar que, a partir do registro das metas realizadas no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão - SIPLAG, são gerados documentos institucionais que formalizam e dão transparéncia ao monitoramento do PPA - Relatórios de Acompanhamento (1º, 2º e 3º quadrimestres).

A consolidação dos relatórios de acompanhamento do PPA ocorre quadrimestralmente.

Todavia, como já evidenciado, monitoramento é um exercício contínuo de reflexão e necessita de coleta sistemática de informações, de verificação, supervisão, observação crítica, podendo, então, subsidiar a tomada de decisão sobre a necessidade de mudanças ante o planejado.

2.2 A Rede de Planejamento: papéis e fluxo de informação

Tanto para os produtos quanto para os indicadores de resultado, o processo de monitoramento se dá em duas dimensões:

- a) no âmbito interno do órgão setorial, envolvendo áreas finalísticas, equipe de planejamento e governança;
- b) na relação entre órgão setorial e órgão central, com o envio das informações para que essas sejam consolidadas nos relatórios de governo.

Nesse sentido, o monitoramento é **compartilhado** e **interdependente**, envolvendo diferentes áreas dos órgãos setoriais e também o órgão central. A característica do monitoramento compartilhado e da interdependência das informações se concretiza também no *modus operandi* das atividades: o trabalho em Redes. Para que o monitoramento do PPA seja efetivo, é preciso que os diferentes atores da Rede de Planejamento, dentro de suas respectivas responsabilidades, desempenhem o seu papel.

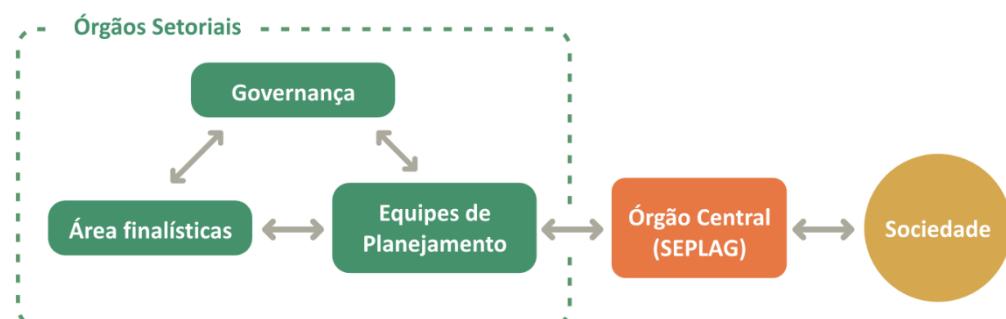
Áreas finalísticas: fazem o registro contínuo das informações e, com base nas evidências, avaliam se o desempenho das ações executadas está de acordo com o esperado, propondo as mudanças necessárias. Devem repassar as informações à equipe de planejamento e, as que forem mais estratégicas, à governança. É importante preservar o histórico das informações prestadas em diretório institucional.

Equipe de planejamento: oferece suporte às áreas finalísticas para execução das políticas setoriais, na perspectiva orçamentária e também na análise de coerência e validação das informações recebidas pelas áreas finalísticas. Também participa do constante diálogo com a governança para repasse de informações que subsidiem a tomada de decisão.

Governança: deve acompanhar o andamento das entregas e o alcance dos resultados pretendidos, sobretudo no que se refere às iniciativas prioritárias, intervindo, quando necessário, para superação de gargalos que surgirem na implementação da política pública. A ela também cabe tomar decisões estratégicas sobre correção de rumos das ações de governo. Seu apoio e estímulo são fundamentais para que o monitoramento do PPA seja uma prática institucional.

Órgão central: coordena os processos de monitoramento, oferecendo suporte metodológico, insumos e ferramentas que possam facilitar as tarefas de monitoramento pelos órgãos setoriais. É responsável pela consolidação dos relatórios governamentais sobre as ações realizadas que serão disponibilizados aos órgãos de controle e à sociedade.

Dessa forma, os dados e informações gerados no monitoramento percorrem um fluxo dentro da Rede de Planejamento - há uma graduação de esferas por onde a informação passará até que esta seja divulgada para a sociedade.



Em resumo, a estrutura metodológica de monitoramento do PPA está fundamentada nas seguintes características:

- a) monitoramento contínuo e compartilhado;
- b) interdependência das informações geradas;
- c) atuação em rede.

3. Monitoramento dos produtos e indicadores de resultado

A seguir são apresentadas as etapas do fluxo de monitoramento dos produtos e dos indicadores de resultado nas instâncias dos órgãos setorial e central.

3.1 Produtos

O produto pode ser definido como um relevante bem ou serviço final, entregue à sociedade ou ao Estado, resultante da ação de um programa. O SIPLAG é a ferramenta operacional utilizada na realização do monitoramento das entregas previstas no PPA, sendo disponibilizado às unidades setoriais a cada quadrimestre para o registro das metas físicas realizadas.

O SIPLAG permite que o monitoramento dos produtos se dê sob os aspectos **quantitativo**, que corresponde à quantidade das entregas realizadas, e **qualitativo**, com o fornecimento de informações que auxiliem a compreensão da realização daquela entrega.

Ao registrar as metas realizadas no SIPLAG deve-se observar os atributos do produto:

- Somável: A meta de cada quadrimestre é somada automaticamente pelo sistema;
- Não somável: A totalização das metas não corresponde à soma das metas parciais, podendo ser as mesmas (iguais) em cada período ou ser uma meta crescente ou, ainda, ter valor diferente a cada quadrimestre. Nesses casos, a totalização é arbitrada no sistema, mas deve ser ajustada pela UP responsável, sempre que necessário;
- Regionalizável: A entrega de um bem ou serviço é realizada em determinado município. Importante destacar que a previsão da meta é feita na região, ou ainda pode ser prevista no Estado, mas a realização será sempre no município;
- Não Regionalizável: A entrega de um bem ou serviço é realizada ao Estado como um todo e o registro da meta será realizado no “Estado”;

Ponto de atenção: Durante o monitoramento pode ser incluído um produto que não estava previsto.

No momento do registro das metas dos produtos no SIPLAG, deve-se informar também a situação de cada produto, conforme quadro a seguir:

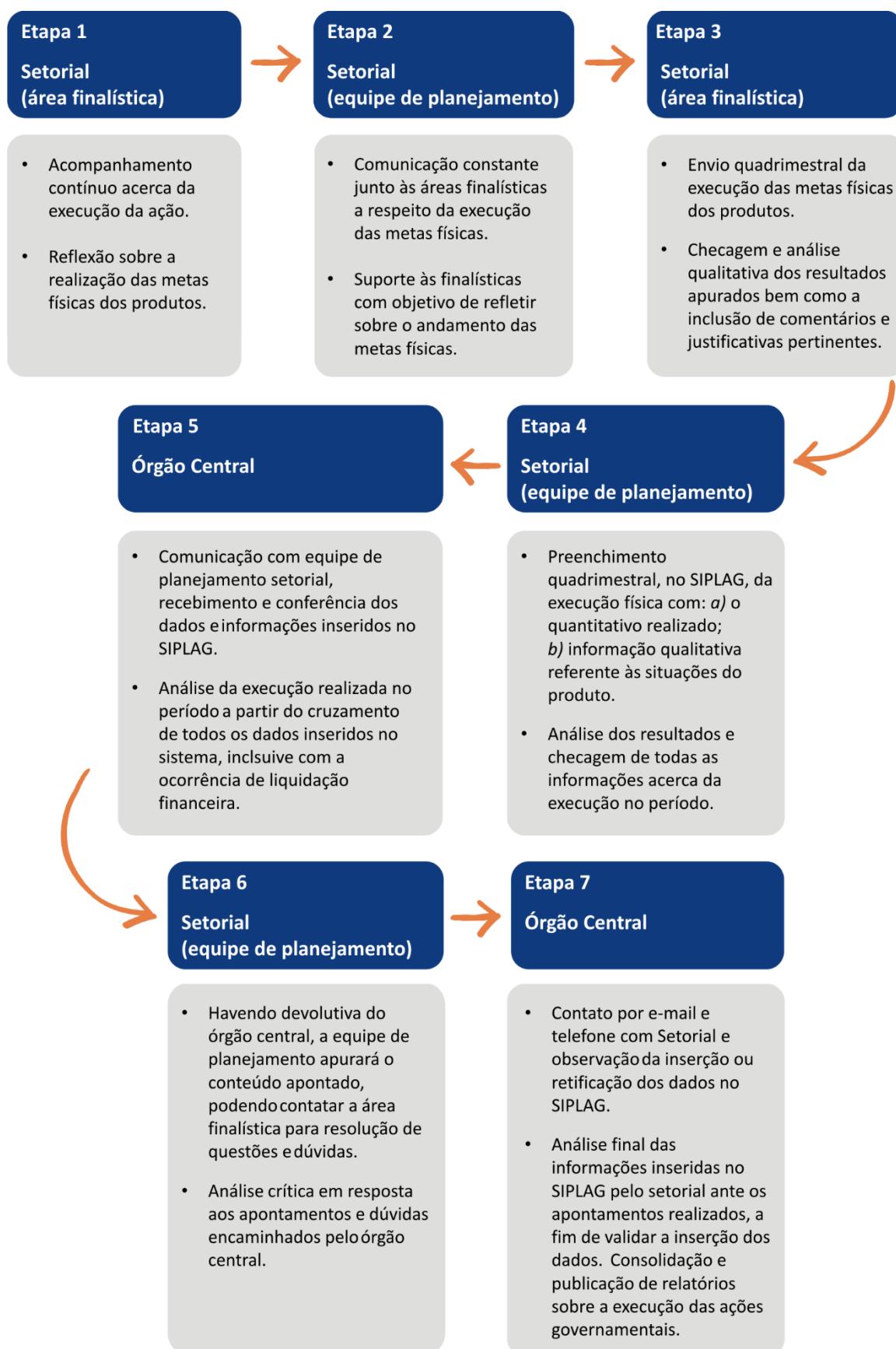
Pergunta orientadora		Situação do produto	Meta
O órgão ainda não começou a executar o produto?		NÃO INICIADO	Total no Exercício = 0
Ainda não houve execução física, mas os procedimentos internos necessários já estão ocorrendo?		EM PLANEJAMENTO	
A execução já começou e vai continuar?	A ação vinculada é L4 F(atividade)?	CONTÍNUO	Total no quadrimestre <> 0
	A ação vinculada é L5 (projeto)?	EM ANDAMENTO	
O produto já teve execução, mas está suspenso por enquanto?		PARALISADO	Total no Exercício <> 0
O produto não será mais executado?		CANCELADO	-
O resultado final do produto já foi alcançado?		CONCLUÍDO	Total do Exercício > 0

Alguns exemplos:

Produto	Quantitativo		Qualitativo		
	Meta Prevista	Meta Realizada	Município	Situação	Comentário da situação
Servidor Público capacitado	1	0	São Gonçalo	Não iniciado	A capacitação de servidores está prevista para ocorrer no final do exercício, portanto ainda não foi iniciada.
Curso de mestrado profissional implantado	1	0	Rio de Janeiro	Em planejamento	A solicitação para implantação de novo curso de mestrado na área de Direitos Humanos já foi realizada e aguarda aprovação da CAPES.
Aeroporto reformado	1	0,4	Angra dos Reis	Em andamento	As obras de reforma do aeroporto já estão sendo realizadas. Produto vinculado à ação L5.
Merenda escolar fornecida	5.000	3.000	Niterói	Contínuo	As merendas escolares estão sendo distribuídas conforme solicitação das escolas localizadas no município. Produto vinculado à ação L4, ou seja, tem caráter contínuo.
Centro de Pesquisa implantado	4	2	Macaé	Paralisado	A implantação dos Centros de Pesquisa teve que ser paralisada no município devido a mudança no corpo técnico responsável. Aguardando deliberação de instâncias superiores para a retomada das obras.
Hospital de Oncologia construído	1	0	Duque de Caxias	Cancelado	A construção do Hospital da Baixada foi cancelada por não ter tido captação de recursos suficientes.
Evento turístico realizado	3	3	Campos dos Goytacazes	Concluído	Foram realizados eventos no município nos meses de Janeiro, Fevereiro e Março de 2021, com o objetivo de estimular o turismo no interior do estado.

Para saber mais sobre os campos de informação do SIPLAG, acesse o
Guia Operacional do SIPLAG

Conforme já vimos, o monitoramento do PPA compreende o acompanhamento e análise crítica. A seguir são apresentadas as etapas e fluxos da atividade de monitoramento dos produtos no âmbito da Rede de Planejamento.



3.2 Indicadores de Resultado

Indicadores são elementos fundamentais nos ciclos de monitoramento e avaliação em matéria de planejamento, pois contribuem na identificação, mensuração e descrição de aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto, traduzindo de forma mensurável um ou mais aspectos de uma realidade dada ou construída, de maneira a tornar operacional o seu acompanhamento.

No ciclo do PPA 2020-2023, além do acompanhamento físico e financeiro dos produtos, foram incluídos formalmente à sua lógica os **indicadores de resultado** para o monitoramento das Ações e Programas. Esses indicadores são entendidos como um instrumento de monitoramento que auxilia as atividades de planejamento, estando inseridos no contexto da gestão pública orientada para resultados. No mais, também sinalizam os benefícios e consequências concretas das ações executadas e dos bens e serviços ofertados pelos programas em um contexto de médio e longo prazo.

Os indicadores foram incorporados ao PPA com a intenção de servirem de pontapé inicial na estruturação de um sistema de monitoramento que permita: i) fornecer subsídios para o planejamento (definição de objetivos e metas) e a formulação de políticas de médio e longo prazo; ii) estabelecer maiores níveis de transparência acerca do uso de recursos públicos; iii) criar as bases para um maior compromisso com os resultados por parte dos membros da administração pública; e iv) monitorar a execução das ações de governos, permitindo reconhecer bons resultados e identificar processos a serem corrigidos.

Diferente dos produtos do PPA, em que o monitoramento é realizado através do acompanhamento das metas físicas no curto prazo, os indicadores de resultado irão aferir os benefícios decorrentes dessas entregas.

Para utilizar outra linguagem consagrada acerca da classificação de indicadores, o foco do uso de indicadores de resultados nesses níveis consiste em aferir a efetividade de Programas e Ações, isto é, os efeitos decorrentes da implementação, em contraposição à mensuração apenas de sua eficácia, entendida como o grau com que um programa atinge as metas planejadas.

Na etapa de elaboração, foram buscados indicadores que fossem representativos da finalidade das ações e programas, respondendo aos seus objetivos através da seguinte pergunta: **para que** esta ação é realizada?

No monitoramento, entendido como propriedade indissociável da prática cotidiana de planejamento, através da coleta, organização e reflexão sobre dados ao longo do ciclo do PPA 2020-2023 nos marcos de tempo estabelecidos, os indicadores irão acompanhar os resultados alcançados com a execução dessas ações e programas.

3.2.1. Acompanhamento

O processo de monitoramento dos indicadores de resultado das ações do PPA será coordenado pelo Órgão Central de Planejamento do Estado, sendo a atualização das informações de responsabilidade dos órgãos e entidades estaduais.

Nesse sentido, os indicadores de resultado das ações irão contribuir no acompanhamento de dois elementos: i) se o objetivo da ação foi atingido ou não; e ii) quais foram os volumes/parâmetros atingidos desse objetivo (quanto foi atingido).

Nesse processo, deve-se considerar que cada indicador é único, corresponde a uma ou mais ações e possui um conjunto de atributos a serem observados com atenção, como, por exemplo, a formula de cálculo, a unidade de medida, a fonte de coleta dos dados e sua periodicidade, todos estabelecidos na fase de elaboração. O acompanhamento, realizado através do registro e apresentação periódica dos valores alcançados pelos indicadores, deve ser coerente com os seus atributos e com a realização da ação equivalente e seus produtos.

Ponto de atenção: O registro interno de dados e informações que alimentam o acompanhamento dos indicadores, na grande maioria das vezes, requer que as bases de dados e sistemas de coleta e tratamento de informação sejam organizados e consistentes para que a atividade de acompanhamento se dê de forma assertiva.

O monitoramento dos indicadores de resultado das ações é uma atividade sistemática e contínua e o registro e envio dos valores apurados será realizado através de formulário específico para este fim, disponibilizado para o Setorial de acordo com os ciclos de acompanhamento do PPA. Cabe ressaltar que o envio das informações com os valores alcançados será quadrienal, contudo observando-se a **periodicidade** de cada indicador, de acordo com as informações abaixo:

Periodicidade do indicador	Acompanhamento 1º Quadrimestre	Acompanhamento 2º Quadrimestre	Acompanhamento 3º Quadrimestre
Mensal	Envio das metas alcançadas de janeiro a abril	Envio das metas alcançadas de maio a agosto	Envio das metas alcançadas de setembro a dezembro
Bimestral	Envio das metas alcançadas de janeiro a fevereiro e março a abril	Envio das metas alcançadas de maio a junho e julho a agosto	Envio das metas alcançadas de setembro a outubro e novembro a dezembro
Trimestral	Envio de meta alcançadas de janeiro a março	Envio da meta alcançadas de abril a junho	Envio das metas alcançadas de julho a setembro e outubro a dezembro
Quadrimestral	Envio da meta alcançadas de janeiro a abril	Envio da meta alcançadas de maio a agosto	Envio da meta alcançadas de setembro a dezembro
Semestral	Não há acompanhamento	Envio de metas alcançadas de janeiro a junho	Envio de metas alcançadas de julho a dezembro
Anual ou superior	Não há acompanhamento	Não há acompanhamento	O envio será realizado somente ao final do 3º Quadrimestre.

Ponto de atenção: Indicadores cuja fonte de coleta de dados é externa aos órgãos e entidades estaduais podem apresentar divulgação muito posterior à sua periodicidade. Para estes casos, será considerado a periodicidade de divulgação e disponibilidade dos dados.

Observados os aspectos relacionados à periodicidade e marcos de envio das informações dos indicadores, o processo de acompanhamento conta com as seguintes etapas.

Etapas do processo:

- **Setorial (área finalística):** contínuo acompanhamento e registro de dados sobre os resultados alcançados com as ações, que se refletirão nos indicadores escolhidos;
- **Equipe de Planejamento Setorial:** contínuo acompanhamento e comunicação junto às áreas finalísticas a respeito dos indicadores;
- **Setorial:** envio periódico (observando a periodicidade dos indicadores) dos valores alcançados para os indicadores à equipe de planejamento;
- **Equipe de Planejamento Setorial:** preenchimento do formulário de acompanhamento dos indicadores, observando a periodicidade de cada um dos indicadores;
- **Órgão Central:** comunicação com a Equipe de Planejamento Setorial, recebimento e conferência dos dados e informações dentro dos padrões estabelecidos pela Superintendência de Planejamento, através da Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação.

3.2.2 Análise Crítica

Como parte inerente do processo de monitoramento, a análise crítica das informações sobre os indicadores de resultado tem como objetivo, em última instância, contribuir para uma reflexão sobre os resultados previstos e aqueles que de fato foram alcançados com a execução das ações e programas do PPA em médio e longo prazo.

A análise crítica deve permear o processo de monitoramento como um todo e, em conjunto com o acompanhamento, oferecer elementos para a tomada de decisões, redução de problemas e correção de rumos, incluindo a revisão de indicadores nos períodos oportunos ou mesmo a revisão dos objetivos de uma ação.

O papel da área finalística na análise crítica é central, uma vez que ela é responsável pela execução direta da ação, englobando seu acompanhamento e possíveis reflexões não só sobre as formas internas de registro e armazenamento dos dados, como também sobre os objetivos da ação em si. A equipe de planejamento setorial trabalha em conjunto com as áreas finalísticas constantemente, dando apoio à tarefa, bem como enviando as informações ao Órgão Central, que faz a análise das informações e a geração dos relatórios pertinentes

Ponto de atenção: A existência de um bom sistema de monitoramento requer conhecimento sobre as ações a serem monitoradas, além de um engajamento daqueles que fazem parte dessas intervenções.

A disseminação dos dados e conhecimentos produzidos através dos indicadores também compõe o processo de monitoramento. Dessa forma, as informações referentes aos indicadores integram a plataforma Planejamento em Dados como parte de um conjunto mais amplo e integrado de informações sobre o planejamento dos órgãos e entidades estaduais.

Por fim, o monitoramento dos indicadores das ações do PPA leva em consideração as seguintes reflexões para a avaliação dos seus resultados:

Observação dos resultados dos indicadores – no processo de mensuração e comparação entre os valores anteriores (Linha de base) e metas planejadas, os resultados foram adequados? Era o esperado? Está abaixo ou acima da meta planejada? Com isso, é possível identificar as razões para os resultados alcançados e o (re)planejamento das intervenções (quando necessário);

Observação dos valores alcançados pelos indicadores de resultado em conjunto com as metas físicas e financeiras atingidas pelas ações e seus produtos – qual a relação de causalidade entre os resultados obtidos por esses elementos? Esse é um dos passos para uma análise de efetividade das ações e programas do PPA orientada para resultados;

Observação da evolução dos indicadores ao longo do tempo – a maioria dos indicadores de resultado presentes no PPA formarão, ao longo do ciclo 2020-2023, uma série histórica, possibilitando uma análise de tendência. Com isso, é possível questionar: os resultados se mantêm, pioram ou melhoraram? A busca desta resposta leva a examinar a estrutura e os processos inerentes às ações e programas.

Conclusão

Esperamos que este Manual de Monitoramento tenha contribuído para explicitar a metodologia de acompanhamento do Plano Plurianual 2020-2023 e que a utilização das orientações possa potencializar a qualidade das informações disponíveis e o alcance dos resultados das pactuações realizadas.



Secretaria de
Planejamento e Gestão



GOVERNO DO ESTADO
RIO DE JANEIRO

Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SUBPLO
Superintendência de Planejamento - SUPLAN