



Experiências internacionais em planejamento governamental:

subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023

Notas metodológicas:

- ❖ Para fins de comparabilidade entre a estruturação de elementos (temas/programas, objetivos, indicadores e metas) no PPA e em instrumentos congêneres de planejamento utilizados por outros países, a pesquisa focalizou mecanismos de *performance planning and budgeting*.
- ❖ Consideraram-se instrumentos de planejamento comparáveis ao PPA aqueles que atendessem aos seguintes critérios:
 - abrangência compreensiva das informações sobre o desempenho das políticas públicas nos respectivos governos nacionais;
 - padronização metodológica pelo órgão central de planejamento/gestão/orçamento do Poder Executivo, preferencialmente a partir de previsão constitucional/legal expressa;
 - integração ao ciclo do orçamento anual, preferencialmente com submissão mandatória ao Parlamento e escrutínio regular pelos sistemas de controle externo e interno;
 - previsão plurianual de médio prazo sobre o desempenho das políticas públicas ou, no caso de previsão meramente anual, continuidade das séries de elementos informativos/prescritivos sobre o desempenho das políticas públicas ao longo de sucessivos exercícios orçamentários.

Notas metodológicas:

- ❖ **A seleção de países pretendeu, a princípio, observar o *ranking* dos 10 países mais bem classificados no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, divulgado em 2018. Entretanto:**
 - Islândia (6ª posição), Hong Kong (7ª posição) e Singapura (9ª posição) foram considerados casos muito peculiares e, portanto, de pouca serventia para fins comparativos, resultando em sua exclusão da presente pesquisa;
 - quanto à Suécia (8ª posição), a barreira do idioma, conjugada à escassez relativa de literatura sobre o objeto pesquisado, gerou achados não confiáveis, requerendo igualmente sua exclusão deste levantamento;
 - em substituição às quatro exclusões relatadas acima, selecionaram-se Canadá (12ª posição), EUA (13ª posição), Reino Unido (14ª posição) e França (24ª posição), países de nível de desenvolvimento muito alto conforme o IDH, anglófonos/francófono e mais favoravelmente comparáveis do ponto de vista de seus portes econômico, demográfico e territorial.



Noruega



Fontes:

<https://soc.kuleuven.be/io/cost/pub/paper/EGPABern22.pdf>

<https://www.oecd.org/norway/40140177.pdf>

IDH 0,953 – 1ª posição no *ranking*



Management-by-objectives-and-results (MBOR)

Instrumento de planejamento: *Letter of Allocation*



A *Letter of Allocation* se assemelha a um contrato de gestão anual entre cada ministério e suas agências subordinadas, tratando de recursos, objetivos e indicadores. Esse instrumento está inserido na dinâmica orçamentária e também serve ao sistema de auditoria governamental.

- ✓ Mais de 200 agências
- ✓ Mais de 600 objetivos
- ✓ Mais de 1700 indicadores

Suíça



Fontes:

[https://](https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/2019/va19_1.pdf.download.pdf/VA1-f.pdf)

www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/va_iafp/2019/va19_1.pdf.download.pdf/VA1-f.pdf

https://www.egpa-conference2018.org/2019_Book_SwissPublicAdministration.pdf

IDH 0,944 – 2ª posição no *ranking*



Nouveau Modèle de Gestion (NMG)

Instrumento de planejamento: *Plan Intégré des Tâches et des Finances*



O *Plan Intégré des Tâches et des Finances* (Plano Integrado de Tarefas e Finanças) declara o valor global alocado para cada grupo de serviços prestados pelas unidades administrativas, discriminando objetivos e indicadores em um horizonte de quatro anos. Trata-se de uma forma alternativa, mas mandatária, de apresentação do orçamento.

- ✓ 69 unidades administrativas
- ✓ 129 grupos de serviços
- ✓ 449 objetivos
- ✓ 853 indicadores

Austrália



Fontes:

<https://www.budget.gov.au/2017-18/content/pbs/html/>

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/49042370.pdf>

<https://www.finance.gov.au/sites/default/files/2018-19-pbs-user-guide.pdf?v=0>

IDH 0,939 – 3ª posição no *ranking*



Enhanced Commonwealth Performance Framework

Instrumento de planejamento: *Portfolio Budget Statement*



O *Portfolio Budget Statement* informa os resultados anuais pretendidos por cada entidade administrativa, bem como seus programas e metas – “targets”. É instrumento que acompanha obrigatoriamente a peça orçamentária, representando a interseção entre esta e os *Corporate Plans* quadrienais das entidades, os quais constituem o principal documento de planejamento e são mais detalhados.

- ✓ Mais de 150 entidades
- ✓ Mais de 180 resultados pretendidos
- ✓ Mais de 500 programas
- ✓ Mais de 1000 metas

Irlanda



Fontes:

<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Review-of-budget-oversight-by-parliament-Ireland.pdf>

<http://www.per.gov.ie/wp-content/uploads/REV-2018-compressed.pdf>

<http://www.per.gov.ie/wp-content/uploads/31.-Performance-Budgeting-Initiative.pdf>

IDH 0,938 – 4ª posição no *ranking*



Performance Budgeting Initiative (PBI)

Instrumento de planejamento: *Revised Estimates for Public Services*



O *Revised Estimates for Public Services* explicita objetivos estratégicos – “high level goals” – e suas respectivas métricas de desempenho, bem como indicadores de contexto e impacto para cada *Vote Group* – grupo de despesas estruturado para apreciação parlamentar, em regra espelhando um departamento ou escritório do Governo. O documento desdobra em programas, para um exercício orçamentário, o planejamento quadrienal contido nos *Statements of Strategy* de cada departamento ou escritório. É direcionado para as comissões temáticas do Parlamento.

- ✓ 42 grupos de despesa
- ✓ Mais de 90 objetivos estratégicos
- ✓ Mais de 270 métricas de desempenho
- ✓ Mais de 450 indicadores

Alemanha



Fontes:

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Issues/Public-Finances/Spending-Reviews/spending-reviews.html>

[http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20Roundtable%20-%20M.%20KELLENNERS%20-%20Germany%20\(English\).pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20Roundtable%20-%20M.%20KELLENNERS%20-%20Germany%20(English).pdf)

IDH 0,936 – 5ª posição no *ranking*



Top-down and input focused budget system (orçamento tradicional)

Instrumento de planejamento: *Spending Review*



A realização de *Spending Reviews* foi institucionalizada pelo Ministério das Finanças desde 2015. Essas avaliações, coordenadas pelo órgão central, propõem cenários de mudança alocativa e integram oficialmente o ciclo orçamentário. Isso representa o aperfeiçoamento de um processo de elaboração dos orçamentos anuais historicamente pautado pelo uso de informações sobre performance, contidas em diversos relatórios produzidos pelos órgãos setoriais para apreciação do Gabinete, após ratificação do Ministério das Finanças.

Uma proposta metodológica de orçamento orientado por produtos e indicadores foi rejeitada pelo Parlamento em 2010.



Holanda

Fontes:

<http://www.rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/this-site-in-english/public-finance.pdf>

https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/niderlande_wim_kooij.pdf

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/introducing-accountable-budgeting_budget-12-5k455r12vs37

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297>

IDH 0,931 – 10º posição no *ranking*



Accountable Budgeting (Verantwoord Begroten – VB)

Instrumento de planejamento: Orçamento-programa



O orçamento anual é um agregado de leis propostas pelos titulares de Ministérios, órgãos especiais e fundos. O Ministério das Finanças disciplina a estrutura programática dessas propostas, além de aprová-las para remessa ao Parlamento.

Cada programa declara um objetivo e as respectivas responsabilidades, apresentando ainda indicadores de desempenho.

- ✓ 22 leis orçamentárias
- ✓ 150 programas
- ✓ Mais de 800 indicadores

Canadá



Fontes:

<https://www.oecd.org/canada/43411424.pdf>

<https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities.html>

[https://](https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities/2017-18-planned-performance-information-program-organization.html)

www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities/2017-18-planned-performance-information-program-organization.html

<http://www.fmi.ca/media/1002425/FMR%20-%20PDS%20Week%20-%20November%2024-%202016%20-%20Eng.pdf>

IDH 0,926 – 12ª posição no *ranking*



Treasury Board Secretariat's Policy on Results

Instrumento de planejamento: *Departmental Expenditure Plans*



Os *Departmental Expenditure Plans* elencam as prioridades de cada organização, explicitando seus objetivos estratégicos e respectivos programas, resultados pretendidos e indicadores. Esses Planos compõem a documentação orçamentária – *Budget & Estimates* – submetida anualmente pelo Presidente do Conselho do Tesouro ao Parlamento.

- ✓ 83 organizações
- ✓ 134 objetivos estratégicos
- ✓ 356 programas
- ✓ Mais de 1800 resultados pretendidos
- ✓ Mais de 2800 indicadores

EUA



Fontes:

<http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/GPRA%20Modernization%20Act%20of%202010.pdf>

<https://www.performance.gov/>

https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/assets/a11_current_year/s230.pdf

IDH 0,924 – 13ª posição no *ranking*



Government Performance and Results Act (GPRA)

Instrumento de planejamento: *Agency Strategic Plan*



O *Agency Strategic Plan* declara os objetivos gerais – “goals” – e específicos – “objectives” –, além de seus respectivos indicadores, para um departamento ou agência no horizonte do mandato presidencial, i.e., quatro anos. A construção desse instrumento é regulada pelo órgão central de gestão do Executivo, além de ser negociada com o Parlamento. O documento subsidia a peça orçamentária e sofre um recorte prioritário bienal para monitoramento mais próximo.

- ✓ 23 departamentos e agências
- ✓ 92 objetivos gerais
- ✓ 314 objetivos específicos
- ✓ **Mais de 1000 indicadores**



Reino Unido

Fontes:

[https://](https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework)

www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework

<https://www.gov.uk/government/collections/a-country-that-works-for-everyone-the-governments-plan>

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/2018-19%20Single%20Departmental%20Plans%20-%20Brexit%20analysis.xlsx>

https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IfG_2019_%20spending_review_web.pdf

IDH 0,922 – 14ª posição no *ranking*



The government's planning and performance framework

Instrumentos de planejamento: *Spending Review* + *Single Departmental Plan*



A *Spending Review* estabelece limites de gastos para cada um dos departamentos em um horizonte que varia de 3 a 5 anos, além de definir regras para os programas e investimentos públicos. Esse instrumento compreensivo de “avaliação” pauta a negociação alocativa entre órgão central e departamentos, resultando no planejamento consignado em *Single Departmental Plans*, que expressam objetivos no horizonte temporal da próxima legislatura. Isso é desdobrado anualmente na proposta orçamentária submetida ao Parlamento.

Single Departmental Plans – revisados anualmente, inclusive para ajustes conforme o orçamento aprovado pelo Legislativo.

- ✓ 18 Planos Departamentais Individualizados
- ✓ 176 objetivos gerais
- ✓ 196 indicadores
- ✓ 308 objetivos específicos
- ✓ 1111 ações

França



Fontes:

[https://](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/DOFP/D)

www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2019/DOFP/D

[OFP2018_tome2.pdf](#)

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-france_budget-18-5j8jt0pt4c0q

IDH 0,901 – 24ª posição no *ranking*



Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Instrumento de planejamento: Orçamento-programa




O orçamento anual é estruturado “tematicamente” em missões, com seus objetivos e indicadores; programas, com seus objetivos e indicadores; e ações. Essa estruturação temática está integrada à orçamentação tradicional, incorporando um horizonte trienal de planejamento das políticas públicas.

- ✓ 51 missões
- ✓ 176 programas
- ✓ 397 objetivos
- ✓ 755 indicadores



Considerações finais:

- Embora haja uma percepção disseminada em alguns setores do governo brasileiro sobre o caráter *sui generis* do PPA, e de que não há nada parecido em outros países, a presente pesquisa aponta em sentido diverso. Parece possível, sim, pensar em analogias promissoras com instrumentos de planejamento e orçamento dos países desenvolvidos.
- Os desafios e as soluções dos sistemas de planejamento e orçamento nos países que lideram o *ranking* do IDH não se afiguram tão estranhos àqueles envolvidos na concretização dos ditames da Constituição de 1988 para a declaração do conjunto das políticas públicas nacionais via PPA, LDO e LOA.
- Cabe ressaltar que o planejamento e a orçamentação de políticas públicas, em especial no que concerne a informações de desempenho (categorias programáticas, objetivos, indicadores e metas), é atividade invariavelmente complexa em qualquer dos casos analisados.
- Críticas ao volume excessivo e à qualidade de informações sobre desempenho são recorrentes na literatura internacional pesquisada; porém, também se reconhece que a representação fidedigna do conjunto das políticas públicas de cada país, inegavelmente valiosa, exige um certo nível de detalhamento metodológico.



MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
DEPLA – Departamento de Planejamento e Avaliação
CGPPA – Coordenação-Geral do Plano Plurianual
seplan-ppa@planejamento.gov.br
(61) 2020-4800