





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Nº 05/2016

Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019

Junho/2016



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GOVERNADOR

JOSÉ IVO SARTORI

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

SECRETÁRIO: Cristiano Tatsch

SECRETÁRIO ADJUNTO: José Reovaldo Oltramari

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DIRETOR: Antonio Paulo Cargnin

DIRETORA ADJUNTA: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

Autores que contribuíram para este número:

Aida Dresseno da Silveira

Ana Maria de Aveline Bertê

Antonio Paulo Cargnin

Bruno de Oliveira Lemos

Carla Giane Soares da Cunha

Fernando Maya Mattoso

Irma Carina Brum Macolmes

Juliana Feliciati Hoffmann

Katiuscia Ramos de Freitas

Lauren Lewis Xerxenevsky

Luciana Dal Forno Gianluppi

Marlise Margô Henrich

Milton Limberger

Paulo Victor Marocco Milanez

Rosanne Lipp João Heidrich

Silvia Leticia Lorenzetti

Suzana Beatriz de Oliveira

REVISÃO E TRADUÇÃO

Marlise Margô Henrich

CAPA

Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS. –
N. 1 (2010)- . Porto Alegre : Secretaria do Planejamento e Gestão,
2010- .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.

Publicado pela Secretaria de Planejamento, Mobilidade e
Desenvolvimento Regional, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Silvia Leticia Lorenzetti¹
Paulo Victor Marocco Milanez²
Marlise Margô Henrich³
Sérgio Antônio Grings⁴

Resumo

Este artigo visa contribuir para a discussão sobre a importância da constituição de redes de agentes e de ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) para o suporte da construção do Plano Plurianual (PPA). Apresenta os fundamentos legais que norteiam a elaboração e o acompanhamento do Plano. Documenta a implantação e o desenvolvimento do sistema e da ferramenta de TI no Rio Grande do Sul (RS) apresentando as principais funcionalidades vinculadas à fase de elaboração do Plano e os principais produtos disponibilizados. Argumenta que, para que os sistemas e seus instrumentos de apoio ao planejamento possam se constituir como ferramenta efetiva de suporte aos processos de elaboração, acompanhamento e revisão do PPA, estes devem ser estabelecidos formal e institucionalmente, através da estruturação de uma rede de usuários, agentes públicos, comprometidos permanentemente com a sua operacionalidade. Defende que as ferramentas de TI não permaneçam refratárias ou impermeáveis ao desenvolvimento metodológico alcançado pelos processos de elaboração do Plano. Este artigo, elaborado a partir do caso da implementação do Sistema de Elaboração, Revisão e Acompanhamento do Plano Plurianual do Estado do RS (SISPLAG), não pretende constituir-se como um manual de orientação mas reunir um conjunto mínimo de ideias necessárias para a estruturação de instrumentos de apoio fundamentais para a elaboração do PPA.

Palavras chave: Plano Plurianual, Software do PPA, Rede do PPA

The transformation process of the elaboration system of Pluriannual Plan of Rio Grande do Sul State

Abstract

This article aims at making a contribution for the discussion on the importance of forming networks of actors and Information Technology (IT) tools to support the construction of the Pluriannual Plan. It presents the legal foundations that guide the elaboration and monitoring of the Plan. It addresses the implantation and development of the system and of the IT tool in Rio Grande do Sul (RS), showing the main features related to the phase of elaboration of the Plan and the main products available. It claims that, for the systems and their tools of planning support to be effective instruments for the processes of elaboration, monitoring and revision of the Pluriannual Plan, they must be formally and institutionally established, through the development of a network of civil servants permanently committed with their operation. It defends that IT tools do not remain refractory or impervious to methodological development achieved by the processes of Plan elaboration. This article, elaborated based on the implementation of the System for Elaboration, Revision and Monitoring of the Pluriannual Plan of RS State(SISPLAG), is not intended to be a guiding manual, but to gather a minimum set of ideas required for constructing supporting tools for the elaboration of the Plan.

Key-words: Pluriannual Plan, Plan's Software, Plan's Network

¹ Economista da SEPLAN/RS.

² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS.

³ Tradutora-intérprete da SEPLAN/RS. Especialista em Língua Inglesa.

⁴ Analista de Sistemas da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

O planejamento das atividades governamentais, com o passar do tempo – da experiência acumulada e das exigências sociais –, constituiu-se como vetor fundamental dentre esforços aplicados nos processos de transformação de realidades problemáticas existentes no cotidiano das comunidades cada dia mais organizadas, atuantes e cientes de seus direitos. Evolui, em todos os segmentos do tecido social, a noção de transparência e cresce, cada vez mais, a cobrança por resultados, eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse contexto, a realização do ciclo de implementação das políticas públicas não pode mais prescindir de sistemas e ferramentas destinados à coleta de informações e apoio ao controle e coordenação do processo de planejamento e acompanhamento da execução das ações governamentais. Especialmente no que se refere ao monitoramento da evolução de metas físicas, financeiras, realizações em geral e indicadores dos programas.

Assim sendo, com o objetivo de implantar ferramentas de suporte aos seus processos de planejamento e acompanhamento da ação governamental e da utilização dos recursos públicos, o Estado do Rio Grande do Sul, ao longo dos últimos anos, ao tempo em que desenvolveu metodologia, processos e ferramentas, consolidou uma rede de atores, agentes públicos, organizando-os dentro do denominado Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG).

Este trabalho tem como intenção apresentar o SISPLAG, sua concepção, sua arquitetura, seus conceitos, seus instrumentos, suas ferramentas e, o mais relevante, sua rede de atores, através da qual o Governo estabelece as interações que lhe permitem movimentar-se e agir no âmbito do seu planejamento de médio prazo, no acompanhamento da execução deste e dos processos de revisão do planejado. Permitindo-lhe também agir no campo da demonstração dos resultados alcançados e da prestação de contas à sociedade.

O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para contextualizar a importância desse tema, descreveremos em um primeiro momento o ciclo de políticas públicas. Esse ciclo é complexo, não se limitando ao processo de planejamento, ele se desenvolve, no tempo, com o desencadeamento de múltiplas fases ou etapas distintas, interdependentes. Nesse ambiente de complexidade e constante mutação, assumem especial relevância e utilidade aqueles instrumentos e sistemas de suporte comprometidos com a coleta e a sistematização de dados destinados a alimentar fluxos de informações. Esses fluxos permitem aos gestores, em cada uma das diferentes etapas, a tempestiva identificação de problemas, possibilitando, por consequência, a tomada de decisões destinadas à superação de dificuldades e o alcance dos resultados esperados. Ainda, permitem, ao tempo em que disponibilizam dados, tornar transparente à sociedade o desempenho da Administração Pública.

As etapas do ciclo, especialmente as de planejamento, execução, acompanhamento e monitoramento, identificadas na Figura 1, através das especificidades a elas incorporadas, fruto por vezes da observância da legislação, por vezes influenciadas pelos avanços

metodológicos oriundos do processo social e político, findou por agregar características à configuração final dos produtos gerados pela ferramenta SISPLAG.

Figura 1. Ciclo de políticas públicas



As exigências atuais, incidentes sobre a gestão governamental, tornaram absolutamente relevante que, em todas as fases do ciclo de implementação das políticas públicas, seja realizado um esforço continuado de intensa coordenação, coleta e sistematização de informações através de atividades sistêmicas, estruturadas sob a forma de processos de acompanhamento e monitoramento.

Tais processos de obtenção de informação devem abarcar a dimensão quantitativa e qualitativa da ação governamental e fornecer ao gestor a capacidade de agir e reagir tempestivamente diante das alterações de cenários decorrentes das dinâmicas do dia a dia, as quais, constantemente, promovem a reconfiguração da realidade social e política.

É fundamental, nesse contexto, que se possa dispor de ferramenta de Tecnologia da Informação (TI) suportada por sistema de apoio vinculado à *web* que, em tempo real, sustente fluxos de informações desagregadas e sínteses destinadas à alimentação dos processos de gestão. São aquelas informações referentes à execução das metas físicas, espacializadas de forma regionalizada, apresentadas sob a forma de mapas;—as realizações e a execução financeira apresentadas sob a forma de relatórios estruturados; e, ainda, o inteiro teor do banco de dados sob a forma de planilhas eletrônicas.

O SISTEMA DE ELABORAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E REVISÃO DO PLANO PLURIANUAL (SISPLAG)

Os processos de elaboração, revisão e acompanhamento, com a geração de dados relativos ao Plano Plurianual (PPA) do Estado do Rio Grande do Sul, têm como sistema de suporte o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do PPA (SISPLAG). O Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN), busca de forma continuada a constituição e a articulação de um conjunto de partes ou elementos organizados que, vinculados entre si, colaboram para um objetivo comum: a qualificação da ação governamental.

Com a intenção de dar materialidade ao sistema e formalizar, no plano legal, a sua existência e a sua operacionalidade, o Estado do Rio Grande do Sul o instituiu através do Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015, conforme abaixo.

“Art. 1º Fica instituído o **Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG**, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional – SEPLAN, constituído pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, com função de organizar os processos de elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual – PPA.

(...)

Art. 3º Cada Secretaria Estadual deverá indicar um(a) Coordenador(a) de Planejamento Setorial, que será responsável pela coordenação da elaboração, do acompanhamento e da revisão do Plano Plurianual setorial, da Secretaria e de suas entidades vinculadas.

Art. 4º Cada Secretaria Estadual e entidades vinculadas deverão indicar um(a) responsável pela elaboração e revisão do Plano, bem como pela prestação de informações para seu acompanhamento.

Art. 5º Os(As) Coordenadores(as) setoriais e os(as) responsáveis mencionados(as) nos arts. 3º e 4º deste Decreto serão indicados(as) pelo(a) Secretário(a) de Estado da Pasta setorial por meio de ofício dirigido ao(à) Secretário(a) de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Regional, que os(as) designará por intermédio de Portaria.

Art. 6º O SISPLAG será a ferramenta utilizada para a elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual.” (grifo nosso)

Em uma dimensão mais abrangente, a legislação vigente, por meio das suas exigências e parâmetros, contribuiu fortemente para a constituição da moldagem geral dos processos do SISPLAG, especialmente os produtos obtidos através de sua ferramenta de Tecnologia da Informação. Métodos de alocação de metas físicas, escalas de regionalização, relatórios, planilhas geradas pelo SISPLAG, entre outros produtos, assumiram a configuração que hoje o sistema apresenta, também motivados pela necessidade do cumprimento de determinações legais.

A Constituição Federal, quando dispõe sobre a instituição dos instrumentos de planejamento governamental, entre eles o Plano Plurianual, através do artigo 165, fornece diretriz geral que impacta fortemente a arquitetura do sistema, na medida em que estatui a compulsoriedade da regionalização. A Constituição Estadual, da mesma forma, quando, através de seus artigos 149 e 151, estende o enfoque da regionalização das metas, definindo sua quantificação física e financeira e prevendo a necessidade de se disciplinar o acompanhamento da execução do plano nos seus aspectos físico e financeiro.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 10.336, de 28 de dezembro 1994, atualizada pela Lei Complementar nº 11.180, de 26 de junho de 1998, estatuíram normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, estabelecendo, em seu art. 3º, que “as metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por Programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins”, deverão integrar a lei do plano plurianual. Além disso, o artigo 12

estabelece que: “O Poder Executivo publicará no Diário Oficial do Estado, até o dia 30 de maio de cada ano, quadros contendo informações sobre as realizações anuais...”.

Tratando especificamente do sistema, conforme consta no Decreto, o mesmo compreende duas dimensões complementares e, ao longo do seu processo de estruturação e desenvolvimento, constituiu, para cada dimensão, suas hierarquias, atribuições, atores, metodologia e ferramenta de TI.

A principal dimensão do SISPLAG, do ponto de vista da ação sistêmica, é a humana. É a rede constituída pelos coordenadores setoriais de planejamento, e pelos responsáveis pela elaboração, revisão e acompanhamento da execução do Plano. Considere-se, ainda, os integrantes da SEPLAN, particularmente do Departamento de Planejamento (DEPLAN), que, na condição de setorialistas, têm, entre outras atribuições, a responsabilidade de definir metodologias e realizar a capacitação e o treinamento dos coordenadores e dos integrantes das equipes de planejamento das áreas setoriais.

O DEPLAN, para os efeitos de capacitação dos integrantes da rede, ministra regularmente, a cada ciclo de planejamento e de acompanhamento, uma série de oficinas destinadas ao repasse de informações voltadas à realização dos trabalhos de alimentação de dados do sistema. Oferece também, a cada novo ciclo, dois manuais de informações específicos, um destinado à etapa de inserção dos dados relativos ao planejamento elaborado e outro para a alimentação de dados do acompanhamento da execução das ações dos programas.

Cabe referir que o sistema, do ponto de vista estrutural, apresenta instabilidade em um de seus elementos formadores, exatamente aquele aqui considerado o mais relevante: a rede. A rede é constituída pelos seus coordenadores setoriais de planejamento e seus integrantes responsáveis pela elaboração, revisão e prestação de informações de acompanhamento do Plano. Essa instabilidade pode ser verificada pela grande variação da qualidade das informações inseridas no sistema, especialmente durante a fase de acompanhamento. Essa variação tem diferentes motivações; contudo, pode estar mais diretamente associada a duas situações fundamentais. Por um lado, pode ser reflexo de um baixo nível de comprometimento dos integrantes da rede e, por outro lado, pode estar ligada à significativa substituição de seus membros ao longo do tempo, em especial nas transições de governo.

Outra dimensão do sistema é a material, operacional, aquela dos meios de ação oferecidos pela ferramenta de TI, consubstanciados nos módulos do sistema. Estes, organizados segundo diferentes fases ou etapas, abarcam o ciclo das políticas públicas, incluídas aquelas constituídas a partir da ação concatenada de diversos programas ou ações, denominadas transversais.

O sistema tem, em síntese, a responsabilidade de instrumentalizar os atores do processo com os meios suficientes para o planejamento, a revisão, o acompanhamento e o monitoramento da execução dos programas e ações.

A FERRAMENTA SISPLAG

Até o ano de 2003, a elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul era feita com o auxílio de ferramentas de escritório (planilhas e editores de texto), e a informação transitava com a utilização de mídias físicas, basicamente disquetes. Por ocasião da necessidade da elaboração do PPA 2004-2007, no início do ano de 2003, a Secretaria do Planejamento do Estado do RS demandou à Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS) uma ferramenta de apoio para construção daquele Plano.

As funções básicas dessa ferramenta seriam coleta de informações, apoio ao controle do processo pela Secretaria do Planejamento e geração do documento "Proposta do PPA 2004-2007". Havia a indicação de que essa ferramenta seria utilizada uma única vez, em função de haver a perspectiva da adoção de uma ferramenta em uso no Governo Federal. Dessa forma, resultou uma solução, tida como provisória, que foi desenvolvida e tornada operacional em um prazo de três semanas, o Sistema de Elaboração do Plano Plurianual (EPP). Essa solução acabou sendo o embrião do atual SISPLAG.

Elaborado o PPA 2004-2007, houve, de forma complementar, a necessidade de criar uma solução que possibilitasse o acompanhamento e a avaliação do Plano. Com isso, foi trazido para o Estado um sistema chamado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN), desenvolvido e utilizado pelo Governo Federal. Seu uso efetivo iniciou em abril de 2004.

Em maio de 2004, em função da necessidade de revisar o PPA, o sistema EPP foi ampliado em suas funcionalidades para amparar uma nova versão do PPA e identificar as diferenças introduzidas por esta. Durante os anos de 2005 e 2006, os dois sistemas (EPP e SIGPLAN) foram aperfeiçoados, em especial o sistema EPP, pois este era uma solução provisória e não estava adequadamente preparado para dar suporte a revisões de PPA e administrar as diversas versões por elas geradas.

Em 2007, o PPA 2008-2011 foi elaborado com o suporte do sistema EPP. Em 2008, o SIGPLAN caiu em desuso, sendo utilizado apenas para concluir o acompanhamento do PPA 2004-2007. Em meados de 2008, foi criado o módulo de Levantamento de Realizações do Governo, tendo o PPA como norteador do processo. Com isso, o EPP recebeu novas funcionalidades, e a identificação pública do sistema passou a ser SISPLAG.

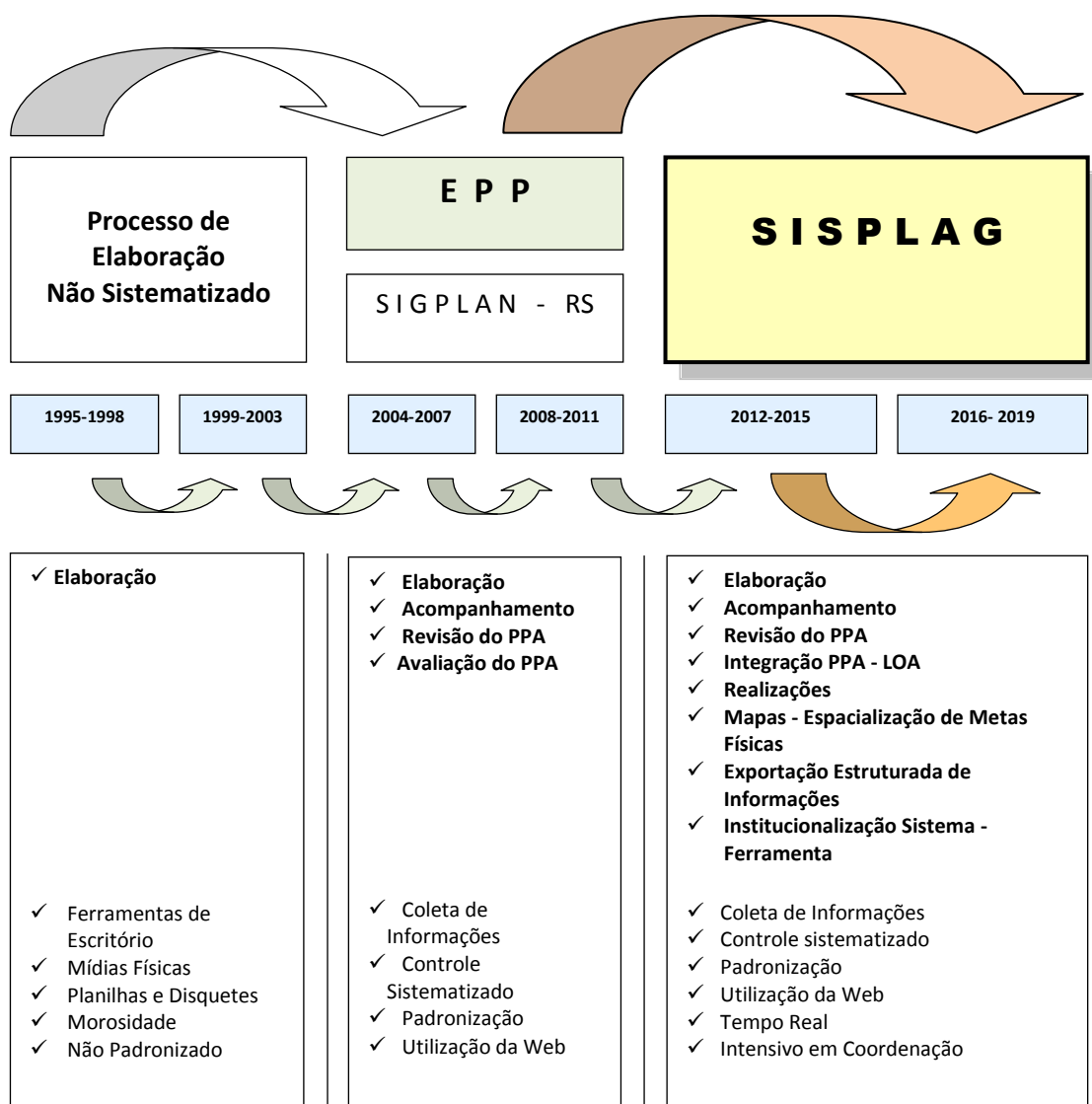
Em março de 2009, foi criado no SISPLAG o módulo de Acompanhamento do PPA, para atender à exigência legal de anualmente mostrar a evolução das metas previstas no PPA (indicadores e metas físicas e financeiras). Em outubro de 2009, o SIGPLAN foi desativado definitivamente.

O SISPLAG foi sendo atualizado de acordo com as demandas do planejamento e, a partir da publicação do Decreto nº 52.287, tornou-se o sistema instituído legalmente para elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual no Estado do Rio Grande do Sul.

Os investimentos e os esforços realizados pelo RS, destinados à continuada qualificação do SISPLAG, partem da perspectiva de que a qualidade da informação não é alheia às ferramentas e aos meios através pelos quais é obtida, processada e veiculada. Assim sendo, o maior ou menor nível de desenvolvimento do sistema impacta diretamente a capacidade de

obtenção tempestiva de informações quantitativas e qualitativas, a compreensão da realidade e, conseqüentemente, a capacidade de gestão. A Figura 2 apresenta a evolução do SISPLAG ao longo do tempo.

Figura 2. Evolução do Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG)



FUNCIONALIDADES

Serão apresentados a seguir os principais avanços nas funcionalidades da ferramenta do sistema e nos produtos disponibilizados. Todas as funcionalidades estão detalhadas nos Manuais elaborados pelo DEPLAN (*links* constam das referências).

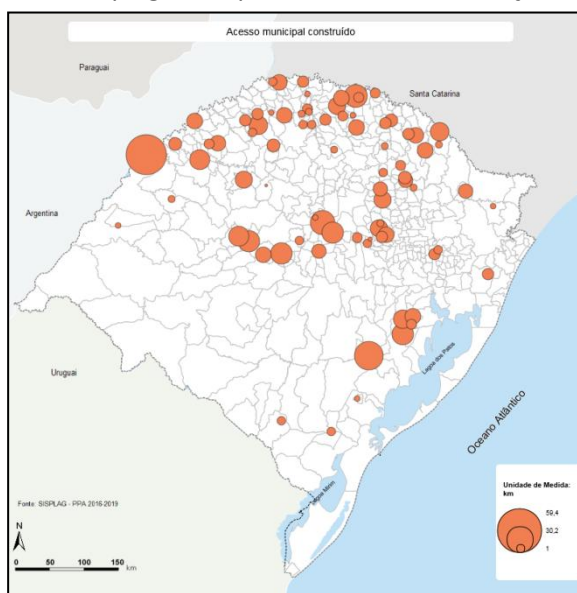
O sistema está estruturado em diferentes módulos. Cada um reúne as funcionalidades que, no decorrer do desenvolvimento do sistema, foram sendo incorporadas com o objetivo de atender às sempre renovadas demandas decorrentes dos avanços metodológicos verificados e da legislação vigente, que incidem sobre os processos de planejamento, acompanhamento e revisão do Plano.

O processo de elaboração e revisão do Plano se dá através da primeira opção de módulo do sistema: **Programas**. Através dele a SEPLAN coordena e monitora todo processo de lançamento de dados no sistema, estando sob sua responsabilidade o provimento de orientações e o treinamento dos integrantes da rede encarregados da inserção dos dados constituídos no planejamento.

Do ponto de vista operacional, a estrutura do sistema – decorrência das diretrizes metodológicas estabelecidas para a elaboração do PPA – ordenou uma sequência de procedimentos que estabelece a figura do programa como unidade de planejamento. A estrutura do sistema, quando da inclusão de um programa, exige a vinculação deste com um ou mais objetivos definidos no Mapa Estratégico do Governo.

Através desse módulo, os integrantes da rede inserem no sistema os programas e seus atributos – objetivo, indicadores, ações, produtos, metas físicas, dados financeiros e demais complementos. Destaca-se como inovação a possibilidade de geração de mapas, que refletem a regionalização das metas físicas dos produtos. Foram utilizadas as escalas de regionalização: Regiões Funcionais de Planejamento⁵, COREDEs⁶ e Municípios, a fim de permitir que os órgãos acompanhem suas ações também pelos seus recortes territoriais. A Figura 3 ilustra a possibilidade de geração de mapas pelo SISPLAG.

Figura 3. Mapa gerado pelo SISPLAG – Elaboração do PPA



⁵As Regiões Funcionais se constituem em agregação dos COREDEs.

⁶Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento são um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. A criação dos COREDEs ocorreu com a publicação da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.

Com o intuito de atender à necessidade de integração do Plano com as leis orçamentárias anuais, o sistema incorporou à sua arquitetura recursos necessários, optou-se por conferir às ações do PPA um *status* agregador, havendo a possibilidade de se vincularem vários instrumentos de programação a uma mesma ação do Plano, conforme se verifica na imagem da Figura 4.

Figura 4. Tela do SISPLAG: Instrumento de Programação

Indicação de Instrumento de Programação

Programa: 548 - Treinamento - Acompanhamento
Ação: 01 - Ação - Treinamento

☐ Listar somente IP vinculado(s) a este Programa/Ação. Obs.: 1 - Novo 2 - Alterado Descrição 3 - Vinculado a outra ação

Tipo	Código	Obs.	Título	Descrição
<input checked="" type="checkbox"/> Projeto	1397		APOIO À REALIZAÇÃO DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL	Apoiar a realização do Fórum Social Mundial custeando materiais de divulgação, despesas com hospedes oficiais, transportes, repasses para entidades envolvidas na realização do Fórum, honorários a palestrantes e demais 2736 caracteres livres
<input checked="" type="checkbox"/> Projeto	1937	3	MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	Modernizar a gestão pública estadual mediante a implementação do modelo de gestão com foco em resultados, bem como integrando os processos de planejamento, orçamento e gestão (PNAGE). 2817 caracteres livres

A estrutura do sistema suporta a existência simultânea de múltiplos planos e permite amparar diferentes planos originais e suas revisões. Isso torna possível migrar entre os diferentes planos realizados ao longo do tempo, uma vez que estão no banco de dados do sistema e podem ser acessados a qualquer tempo, através da opção Troca de Versão, constante do SISPLAG.

No segundo módulo, relativo ao **Teto Financeiro**, se procede ao lançamento do teto financeiro planejado na elaboração do PPA para cada órgão. Através dele o sistema emite planilhas eletrônicas, exportando a base de dados das informações financeiras, organizadas por programa e ação, por fonte e natureza da despesa.

Dentre as diretrizes metodológicas que nortearam a construção do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul pode-se destacar aquela que orientou a formação de grupos temáticos e a realização de oficinas destinadas a indicar aqueles programas ou ações que pudessem ter caráter de prioritários e/ou transversais. Em função disso o SISPLAG incorporou em sua estrutura um terceiro módulo, **Plano Políticas Transversais**, que facilita o planejamento de ações transversais. O conceito de transversalidade compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação, articulam diversos órgãos setoriais na sua formulação e/ou execução (IPEA, 2009).

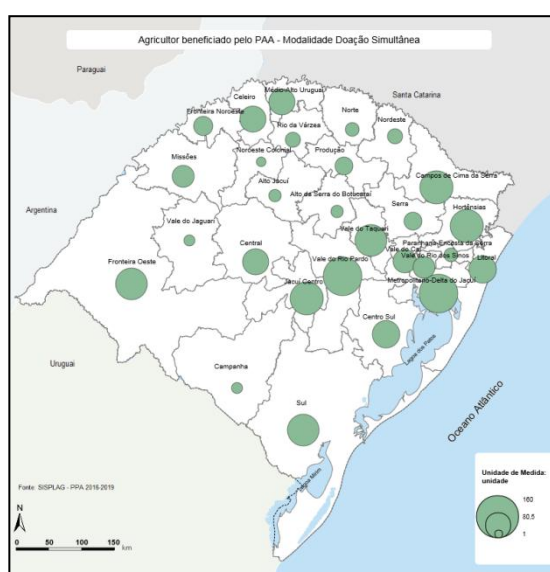
Apesar dessa funcionalidade, a maioria dos Programas desenhados não conseguiu romper a lógica setorial. Essa questão recorrente verificou-se também no PPA 2016-2019 do qual constam poucos Programas que envolvem mais de um setor.

Concluída a elaboração do PPA e após o início da execução dos Programas, no exercício seguinte, o sistema disponibiliza o módulo de **Acompanhamento do PPA**. Essa etapa

objetiva obter dados relativos à evolução dos indicadores, das metas físicas, das realizações vinculadas às ações e dos respectivos dados financeiros.

O sistema dedica especial atenção ao trabalho de acompanhamento das metas físicas dos produtos, disponibilizando, a cada período quadrienal, campos digitáveis para inserção dos dados realizados de forma regionalizada, em três escalas de regionalização, a saber: Região funcional, COREDEs ou Município. Após a inserção das informações, o sistema disponibiliza a geração de mapas com a espacialização das metas lançadas. Essa funcionalidade, mostrada na Figura 5, permite a comparação entre o planejado e o realizado através de sínteses gráficas (mapas).

Figura 5. Mapa gerado pelo SISPLAG – Acompanhamento do PPA



O sistema também permite a inserção de realizações⁷, vinculadas às ações. São informações de natureza qualitativa, que objetivam levantar periodicamente as atividades do Governo com localização geográfica.

Por sua vez, o acompanhamento do dado financeiro é apurado automaticamente a partir da execução financeira fornecida pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ). A atualização ocorre diariamente e utiliza o vínculo estabelecido entre o SISPLAG, o Sistema Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (FPE) e o Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO).

PRODUTOS

O módulo através do qual o sistema oferece produtos destinados ao cumprimento das obrigações relacionadas à publicidade e à transparência é o **Relatórios**. Sua utilização

⁷ Realização é toda e qualquer atividade que contribui para a consecução da ação.

torna possível gerar vários arquivos com informações de elaboração, revisão e acompanhamento dos Programas do PPA.

A Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 2011, no Inciso VII, de seu artigo 7º, dispõe sobre o direito à obtenção de dados sobre a “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”. De forma complementar, a Lei nº 14.755, de 20 de outubro de 2015, e a Lei Complementar nº 10.336, de 28 de dezembro 1994, esta já referida anteriormente, dispõem sobre as obrigações relativas à publicidade das informações referentes à elaboração, à revisão e ao acompanhamento da execução dos programas do PPA.

O SISPLAG, ao longo do tempo, foi incorporando funcionalidades que, para além de atenderem às necessidades de sistematização e fornecimento de informações aos gestores – a exemplo do desenvolvimento metodológico verificado –, permitiram o amplo atendimento dessas disposições.

Em vista disso, houve um grande avanço quanto à geração de relatórios. Diversos modelos podem ser emitidos, desde relatórios com a apresentação da despesa organizada por fonte – despesas correntes ou de capital – passando por volumes contendo relatórios ordenados por programas até edições que demonstram as alterações do Plano promovidas por revisões, entre outros. É possível emitir, inclusive, relatórios de participação de cada órgão no Plano.

Além dos relatórios, também é possível exportar dados de Acompanhamento para planilha eletrônica. Essas informações exportadas podem ter diferentes utilidades para os gestores dos órgãos, gerando vários produtos, que demonstram o comportamento das metas físicas e o desenvolvimento de processos de monitoramento.

Podemos referir, ainda, que esse módulo oferece dois importantes instrumentos de divulgação de informações:

- O Caderno de Regionalização que contém a expressão territorial dos programas, ações e produtos com suas metas que constam no Plano Plurianual para as nove Regiões Funcionais de Planejamento.
- O Relatório de Realizações que contém, no âmbito do executado, informações qualitativas relativas àquele conjunto de atividades desenvolvidas no nas ações do Plano.

Figura 6. Produtos gerados pelo SISPLAG



Os documentos a serem encaminhados à Assembleia Legislativa, tanto para apreciação quanto para avaliação do andamento da execução do Plano, podem ser exportados diretamente do sistema. Destaca-se o relatório de Acompanhamento anual apresentado na Figura 7.

Figura 7. Relatório de acompanhamento gerado pelo SISPLAG

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PLANO PLURIANUAL 2016 - 2019

Infraestrutura e Ambiente

ATENÇÃO: DADOS NÃO VALIDADOS. RESTRITO AO ÓRGÃO SULGÁS.

AVALIAÇÃO ANUAL - EXERCÍCIO 2016

Acompanhamento 2016 - Janeiro a Abril

PROGRAMA: Gás pelo Rio Grande

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES

INDICADOR: Extensão da rede de distribuição		UNIDADE DE MEDIDA: km			
		VALOR INICIAL	VALOR ESPERADO	VALOR APURADO	DATA DE APURAÇÃO
Estado		806,1000	1.411,1000	971,2613	04/2016

INDICADOR: Índice de Participação no Varejo - IPV		UNIDADE DE MEDIDA: %			
		VALOR INICIAL	VALOR ESPERADO	VALOR APURADO	DATA DE APURAÇÃO
Estado		1,8000	6,9400	1,5500	04/2016

EVOLUÇÃO DAS METAS DAS AÇÕES

ÓRGÃO: COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AÇÃO: Ampliação da Distribuição de Gás Natural e Melhorias Operacionais dos

FINANCEIRO - R\$

Sistemas de Distribuição de Gás Natural

	PREVISTO 2016 - 2019	REALIZADO 2016	REALIZADO ACUMULADO
	387.319.334,00	8.192.982,37	8.192.982,37

PRODUTO: Cliente atendido		UNIDADE DE MEDIDA: unidade			
		FÍSICO			
		PREVISTO 2016 - 2019	REALIZADO 2016	REALIZADO ACUMULADO	
Estado		92.537,000	27.794,000	27.794,000	
Região Funcional 1		90.982,000	27.720,000	27.720,000	
Centro Sul		4,000	4,000	4,000	
Charqueadas		4,000	4,000	4,000	
Paranhana-Encosta da Serra		3,000	3,000	3,000	
Igrejinha		2,000	2,000	2,000	
Três Coroas		1,000	1,000	1,000	
Vale do Caí		3,000	3,000	3,000	

1. Período de referência do realizado 2016 (físico e financeiro): Janeiro a Abril de 2016

2. Período de referência das realizações: Janeiro de 2016 a Abril de 2016

08/06/2016 - 15:42

1

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual no RS foi, ao longo dos anos, se transformando e, de forma direta, pressionando positivamente o processo de desenvolvimento do SISPLAG. O sistema, na esteira da evolução metodológica do Plano, agregou novos atores e incorporou novas funcionalidades. O SISPLAG manteve, entretanto, seu objetivo fundamental de constituir-se como uma ferramenta de apoio à coordenação e controle da elaboração do acompanhamento e da revisão do PPA.

Estas transformações visaram constituir um potente instrumento de alocação e extração de dados padronizados capazes de fornecer uma visualização ao mesmo tempo ampla e particular de cada órgão setorial, gerando informações organizadas de forma simples, apuradas periodicamente de forma regionalizada. Além disso, visaram tornar acessíveis as realizações da Administração Pública para a sociedade e para os órgãos de controle, contribuindo para a transparência da ação governamental.

Cabe destaque à inclusão de três funcionalidades incorporadas ao sistema que ampliaram sobremaneira os conteúdos qualitativos e quantitativos dos relatórios do Plano, quais sejam: a inserção de campos digitáveis destinados à inclusão de forma regionalizada das realizações vinculadas às ações dos programas; a geração de mapas com espacialização das metas físicas tanto as programadas quanto as realizadas; e, ainda, os avanços no campo da estruturação e operacionalização do módulo de Políticas Transversais do PPA.

O desenvolvimento metodológico da elaboração deste Plano deu especial atenção à regionalização das metas físicas, o que teve correspondência integral na estrutura da ferramenta SISPLAG, atendendo ao estabelecido na legislação vigente. Com isso, atingiu-se o objetivo de dar concretude espacial às preocupações que o Plano Plurianual dedica às distintas necessidades regionais.

Além dos aprimoramentos já relatados, cabe ser mencionada também a ampliação da integração do SISPLAG com outros sistemas utilizados no Estado. É o caso do Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO) e do Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE). Sob a noção da interoperabilidade desses sistemas, seria possível ampliar consideravelmente a utilidade da ferramenta junto aos gestores, uma vez que isso contribuiria para a obtenção de informações mais integradas e qualificadas.

Conquanto haja aspectos positivos a destacar, no que refere aos avanços no processo de desenvolvimento do sistema, cabe referir a existência de elementos que carecem de estabilidade, integração, aperfeiçoamento e sinergia e, por esses motivos, impactam negativamente todo o ciclo de ação do sistema e, de modo particular, a fase de acompanhamento. A rede constituída pelos coordenadores setoriais e seus demais integrantes responsáveis pela elaboração, revisão e acompanhamento do Plano apresenta, ao longo do tempo, importantes alterações na composição de sua nominata. Essa instabilidade é responsável por uma parcela das variações na qualidade das informações inseridas no sistema, especialmente, como já dito, durante a fase de acompanhamento. A rede de usuários do sistema deve admitir, por certo, variações ocasionais, resultado da alternância de gestores de escalões superiores, porém a base da rede poderia vir a ser formada exclusivamente por servidores estáveis do quadro estatal, com suas funções valorizadas dentro de seu órgão de

lotação. Sugere-se, ainda, a possibilidade de que o desempenho funcional desses servidores pudesse vir a ser avaliado também segundo aspectos relativos às suas atividades junto à rede.

Parece evidente, em que pesem as dificuldades, que as ferramentas de apoio ao planejamento, ao processo de acompanhamento e suas atividades cotidianas, destinadas ao monitoramento da ação governamental, apresentam-se, cada dia mais intensamente, como uma necessidade incontornável quando se trata do aperfeiçoamento da gestão pública. Sendo igualmente evidente que não devam permanecer refratárias ou impermeáveis ao desenvolvimento metodológico alcançado pelos processos de elaboração do Plano e que devam, portanto, reestruturar-se continuamente, ajustando sua arquitetura para fazer frente às demandas dos agentes intervenientes no processo de planejamento, acompanhamento, avaliação e revisão das políticas públicas.

A leitura dos fatos que constituem a história do desenvolvimento metodológico do processo de planejamento no RS e do ciclo de implantação das políticas públicas demonstra que a prática do bom planejamento, de seu acompanhamento, bem como sua própria capacidade de medir resultados estão cada vez mais associados ao desenvolvimento constante de seus sistemas de apoio destinados ao incremento de eficiência, eficácia e efetividade. No âmbito da Administração Pública, ocupam lugar de destaque quando se trata de apoiar aqueles esforços continuados de aproximação entre o planejar e o fazer.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3dtabid=3683&mid=5358>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Manual do PPA 2016-2019 – Volume I – Método de Elaboração de Programas**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134100-20150514092125manual-ppa-2016-2019-volume-i-2-edicao.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Manual do PPA 2016-2019 – Volume II – SISPLAG**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134100-20150520132845manual-ppa-2016-2019-volume-ii-versao-site.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 52.287, de 11 de Março de 2015**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61951&hTexto=&Hid_IDNorma=61951>. Acesso em 22 jun. 2016.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas**. XV Concurso de Ensayos del CLAD Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental. Caracas, 2001. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0041201.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 10.336, de 28 de dezembro 1994, e suas atualizações posteriores.** Disponível em <[http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei Complementar nº 10336&idNorma=24&tipo=pdf](http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%C3%B9m%2010336&idNorma=24&tipo=pdf)>. Acesso em 22 jun 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 14.755, de 20 de outubro de 2015.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=62426&hTexto=&Hid_IDNorma=62426>. Acesso em 22 jun 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias.** Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em 28 jun 2016.