



**Seminário SECAP**

**Regionalização das Metas do  
PPA 2020-2023**


**Luis Gustavo Martins - IPEA**  
gustavo.martins@ipea.gov.br

**Brasília**

**26/02/2021**


# A importância da regionalização das Metas do PPA

- Num país de **dimensões continentais**, tão **desigual**, com tamanha **diversidade**, como é possível não buscar regionalizar o gasto do governo federal? A redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos fundamentais do País (art. 3º da CF/88)
- Também é uma obrigação legal, mas nem precisaria sê-lo. É uma questão federativa, ética, democrática e de transparência
- A obrigação legal de fazê-lo decorre desta visão moral frente à sociedade e frente aos atores de um sistema federativo, então esta exigência é pertinente, e o planejamento, o estado brasileiro, precisa perseguir este objetivo
- Então, o primeiro ponto é que este **desafio precisa ser encarado como um desafio ético, como um princípio**

- 
- Este tema se faz presente há décadas, e sempre houve um **esforço** em trabalhar as metas regionais de governo, especialmente do órgão de planejamento central
  - Desde a origem do **PPA e do Avança Brasil**, esse objetivo foi perseguido de diversas formas, havia o **estudo dos eixos nacionais** de integração de desenvolvimento e seu portfólio, a obrigação de regionalização sempre constou no cadastro de ações orçamentárias como localizador de gasto, enfim, esforços não faltaram no passado
  - E houve alguns resultados importantes em vários ministérios, muitos se empenharam bastante, até para poder dar maior visibilidade às suas ações pelo país
  - **A pergunta é: pq não se consegue um avanço substancial mais sistemático e como alcançá-lo?**

## As causas têm diversas origens

- Vários ministérios **realizam transferências a estados, municípios** e entidades a partir de editais de seleção de projetos e propostas, tornando muito **difícil saber de que locais virão os melhores projetos, quem estará demandando** os recursos, etc.
- A **redução da disponibilidade de recursos discricionários**, aliado ao progressivo empoderamento do legislativo no tocante ao valor das **emendas**, bem como a obrigatoriedade da sua execução, **introduzem um viés de grande incerteza** na programação do gasto regionalizado para certos programas
- Os **parlamentares tomam decisões individuais** sobre os valores, temas, ações e locais que irão atender em cada emenda, e o produto final da **soma das emendas pode apresentar grande distorção em relação ao que os indicadores apontam** e à distribuição de recursos no território realizada por meio de critérios estatísticos ou técnicos adotados pelos ministérios

- 
- Por exemplo: existe uma lista de municípios mais sujeitos a **escorregamento de encostas ou inundações**, mas o parlamentar pode alocar recursos numa localidade em que este não seja um problema relevante em relação à gravidade do fenômeno em outros locais do país, que demandariam atenção urgente
  - E não há como alguns ministérios preverem a regionalização de todos os gastos, pois, **no MDR, por exemplo, 50% das transferências realizadas para os municípios são definidas por emendas parlamentares**
  - Outro aspecto é que algumas vezes **não se dispõe de boas estatísticas para dimensionar a distribuição do seu público-alvo** nos territórios, e, portanto, dos recursos a serem alocados em cada local
  - Os ministérios têm cada vez menos pessoal para executar o conjunto de suas tarefas, e cada demanda nova que se apresenta (essa nem é nova), torna-se um encargo a mais

## Conteúdo estratégico do PPA x obrigação de transparência


- é de conhecimento geral de que a regionalização não é uma tarefa simples e felizmente o TCU tem consciência em relação a isto. Busca pressionar pela sua implementação e colaborar nesta direção, ao invés de focar em eventuais punições
- Uma primeira questão a considerar é que **o PPA federal opera de maneira diferente dos PPAs estaduais e municipais**. Nestes dois entes é possível construir um diagnóstico territorial das situações-problema de cada região, consubstanciadas em indicadores territoriais e organizar as ações para enfrentar as situações; **é uma questão de escala!**
- Se você utilizar a REGIC do IBGE, por exemplo, irá se deparar com uma enorme diversidade de metrópoles, centros regionais, sub-regionais, locais, etc, centenas, e cada uma com características muito díspares entre si. Um estado pode ter 10, 15, 20 regionalizações, e o Brasil, quantas teria?


- Nos municípios e mesmo nos estados, **a proximidade com os interlocutores locais gera pressões, as situações são mais concretas e objetivas** e se opera num **universo negocial mais restrito**, aonde é mais fácil eleger e pactuar prioridades regionais.
- Já a União possui outras funções importantes, pois ela delega, descentraliza, cofinancia, transfere recursos e apoia as ações dos entes subnacionais, e possui uma função de orientação das políticas temáticas. É diferente.
- O PPA federal, ainda que possua grandes metas abrangentes (top-down), acaba sendo construído por meio de uma estratégia emergente de elaboração, que nasce nas políticas e programas setoriais e “que sobem” para a instância do ministério e posteriormente são sintetizados nos planos (bottom-up)
- Cada política, em cada ministério tem um mapa próprio, isto é, cada secretaria, cada ação, cada política pública possui um desenho particular, um foco, um público-alvo específico, pois busca enfrentar uma situação particular que está distribuída de uma forma particular no território


## O que é possível fazer?

- **Não há uma metodologia única** que atenda a todas as situações, não há uma fórmula mágica, mas o elemento estratégico central é que **as áreas técnicas dominam seus temas** e possuem condições para construir esta regionalização, e esta tem que ser a aposta
- Uma estratégia importante é **perseguir o objetivo da regionalização das metas por tentativas de aproximação ao longo do tempo, aperfeiçoando** os mecanismos de planejamento e previsão e ao mesmo tempo, os de monitoramento, avaliação e revisão dos planos
- Então o que se sugere é apostar num **processo mais continuado de planejamento** que não se restrinja à elaboração do plano, mas que vá aprimorando esta dimensão da territorialidade ao longo do tempo, o que irá se refletir acrescentemente na maior qualidade destes instrumentos



- 
- Entretanto, para aperfeiçoar o ciclo de políticas públicas, **é preciso dar um primeiro passo**
  - Este primeiro passo é justamente **o esforço de regionalização** das metas do PPA. **É a partir desta proposição inicial que se inicia o ciclo de monitoramento**, avaliação e aperfeiçoamento. Quando não existe meta, sequer há o que debater e nem como evoluir
  - Um ponto fundamental é considerar que a **meta é um enunciado de intenção** de política pública, ele informa aos diversos atores seus objetivos quantificados
  - E, no caso do PPA, **a meta regionalizada não amarra necessariamente as dotações**: caso haja uma mudança nas condições, emergências, empecilhos na execução, tais elementos não impedirão a execução do orçamento a partir de uma nova necessidade de territorialização dos gastos

- 
- Essa meta é capturada a partir do **acúmulo de conhecimento** em cada área a partir de determinadas referências, então a parte menos complexa é a **estimativa anual**
  - No caso da regionalização das metas, boa **parte dos indicadores utilizados como parâmetro para sua construção já possuem um recorte regionalizado**
  - Também existem **históricos sobre a localização dos gastos e metas** que podem servir de parâmetro para muitas políticas, especialmente daquelas de natureza continuada e **incremental**
  - Em alguns casos a dificuldade de regionalização deriva da escolha de **indicadores que não são regionalizados**, então há que se fazer uma proxy estimada deste indicador a partir de outros parâmetros ou mesmo propor a alteração do indicador por um outro passível de regionalização

- 
- É importante considerar que as **tecnologias evoluíram** muito, as estatísticas em várias áreas também, assim como a gestão de grandes bases informacionais, o que facilita este processo
  - Sempre foi condição fundamental para o planejamento das ações o **esforço em se mapear o público-alvo** de cada política e saber aonde ele se encontra, bastando traduzir estes elementos em metas regionalizadas
  - Para fins de localização de gasto (sem confundir com impacto do gasto), **é possível apropriar certas despesas por estimativa de apropriação, ou optar por uma escala territorial de nível superior**
  - Diversos programas ou ministérios possuem **planos e prioridades estratégicas que apontam também para uma regionalização das políticas**, de forma que os programas e ações devam convergir nestas mesmas direções. É aonde o estratégico dialoga com o tático e o operacional

# Concluindo

- O Plano é uma exigência, mas **um bom plano só emerge de uma boa dinâmica de planejamento**. O plano é um documento, elaborado num dado momento do tempo e que expressa o que foi planejado, e ele pode e deve ser atualizado e aperfeiçoado continuamente
- Como dizia Carlos Matus, **todo plano é uma aposta, é um esforço organizado na busca de determinados resultados**
- Se as condições mudam ou os efeitos não são os esperados, o **plano tem que mudar**, as estratégias, os meios, etc.
- **Só o exercício permanente do planejamento é que irá depurar estas questões por uma aproximação sucessiva entre a previsão e a realidade dinâmica que se impõe a cada situação**

# Concluindo

- Mais importante do que acertar uma previsão inicial, é estabelecer uma meta regionalizada factível a partir do conhecimento disponível, **buscar alcançar esta meta** e avaliar o executado:
  - ✓ A meta foi alcançada?
  - ✓ Era uma meta adequada?
  - ✓ Não foi alcançada?
  - ✓ Quais foram os motivos?
  - ✓ O que fazer para alcançá-la?
  - ✓ É preciso rever as metas e a regionalização ou insistir na sua busca?
- **Esse é o princípio da busca de resultados.**



**Grato pela oportunidade!**

[gustavo.martins@ipea.gov.br](mailto:gustavo.martins@ipea.gov.br)