


Monitoring the Multi-Year Plan (PPA) as a means of modernizing Public Management: a case study of MAPPA in Alagoas

Monitoramento do PPA como modernização da Gestão Pública: estudo de caso do MAPPA em Alagoas

SILVA, Marina Beatriz de Lima Oliveira da ⁽¹⁾; SILVA, Wellyngton Chaves Monteiro da ⁽²⁾

⁽¹⁾  0009-0003-2114-5751; Universidade Estadual de Alagoas. Maceió, AL, Brasil. marina.silva.2022@alunos.uneal.edu.br.

⁽²⁾  0000-0001-8267-5850; Universidade Estadual de Alagoas. Maceió, AL, Brasil. wellyngton.silva@uneal.edu.br.

O conteúdo expresso neste artigo é de inteira responsabilidade dos/as seus/as autores/as.

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the Multi-Year Plan Monitoring (MAPPA) in the State of Alagoas for the 2024-2027 years cycle, observing it from the perspective of modernizing public management and results-oriented management. The objective is to analyze MAPPA in Alagoas as a vector for modernizing public management. The methodology adopted is a single case study, of a descriptive and analytical nature, based on the documentary analysis of recent state regulations, such as Decree No. 98.054/2024, and on specialized literature on government planning and public policies. The results indicate that, although the regulatory framework of Alagoas has advanced in the institutionalization of monitoring, challenges related to technical capacity, organizational culture, and the integration of information systems: the Integrated Financial Administration System of the State of Alagoas (SIAFE). The alignment of the Multi-Year Plan with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations (UN) as a vector for improving the quality of public spending is also discussed. It is concluded that the effectiveness of MAPPA depends on continuous technological investment, massive technical training, and expansion of the specialized workforce to overcome purely bureaucratic logic and achieve social effectiveness.

RESUMO

O presente artigo analisa a implementação do Monitoramento do Plano Plurianual (MAPPA) no Estado de Alagoas para o ciclo 2024-2027, observando-o sob a ótica da modernização da gestão pública e da gestão orientada para resultados. O objetivo é analisar o MAPPA em Alagoas como vetor de modernização da gestão pública. A metodologia adotada é o estudo de caso único, de natureza descritiva e analítica, fundamentada na análise documental dos normativos estaduais recentes, como o Decreto n.º 98.054/2024, e na literatura especializada sobre planejamento governamental e políticas públicas. Os resultados indicam que, embora o arcabouço normativo de Alagoas tenha avançado na institucionalização do monitoramento, persistem desafios relacionados à capacidade técnica, à cultura organizacional e à integração de sistemas de informação: Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Alagoas (SIAFE). Discute-se ainda o alinhamento do PPA aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) como vetor de qualificação do gasto público. Conclui-se que a efetividade do MAPPA depende de investimento tecnológico contínuo, capacitação técnica massiva e ampliação do corpo funcional especializado para superar a lógica puramente burocrática e alcançar a efetividade social.

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Histórico do Artigo:

Submetido: 13/02/2026

Aprovado: 20/06/2026

Publicação: 27/06/2026



Keywords:

Monitoring and evaluation, implementation, public policies

Palavras-Chave:

Monitoramento e avaliação, implementação, políticas públicas

Introdução

A gestão governamental contemporânea enfrenta o desafio de entregar mais e melhores serviços públicos em um ambiente de crescente complexidade social e restrições fiscais. Nesse contexto, o planejamento governamental no Brasil, cuja tradição remonta à década de 1940, passou por diversas transformações, culminando no modelo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) como instrumento central de organização da ação estatal de médio prazo (Pares; Valle, 2006). O presente estudo foca na experiência recente do Estado de Alagoas com a instituição do Decreto de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (MAPPa) para o quadriênio 2024-2027, analisando-o como uma ferramenta de modernização administrativa.

Historicamente o Brasil vivenciou períodos de dissociação entre o planejamento e a gestão, resultando muitas vezes no que Cardoso Jr. (2011) denomina de “administração paralela”, onde planos ambiciosos eram formulados sem o suporte administrativo necessário para sua execução. A modernização da gestão pública busca superar esse atavismo através da implementação de modelos de Gestão por Resultados, que exigem mecanismos robustos de monitoramento e avaliação para retroalimentar o ciclo de políticas públicas.

No entanto, a implementação desses mecanismos não ocorre em um vácuo institucional. Em Alagoas, a instituição do MAPPa pelo Decreto n.º 98.054, de 4 de julho de 2024, revela um esforço para normatizar o acompanhamento da execução física e financeira das ações governamentais. Contudo, é imperativo questionar: quais são os reais desafios e dificuldades do monitoramento no Estado de Alagoas em cenários de restrição orçamentária?

Assim, este trabalho teve como objetivo analisar o MAPPa em Alagoas como vetor de modernização da gestão pública. Como objetivos específicos: a) Examinar os requisitos legais e instrumentos normativos que regem o monitoramento no estado; b) Identificar os gargalos administrativos, técnicos e fiscais que dificultam a gestão governamental; c) Discutir o alinhamento do PPA aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) como vetor de qualificação do gasto público.

Referencial teórico-conceitual

Monitoramento do PPA: contexto e história

O planejamento governamental no Brasil possui uma longa trajetória, marcada por avanços e recuos. A Constituição de 1988 foi um marco ao estabelecer o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como o tripé do planejamento (Giacomoni, 2010; Brasil, 2016). Historicamente, o PPA foi concebido para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública de forma regionalizada (Brasil, 2016).

No entanto, durante a década de 1980, houve um esvaziamento da função planejamento devido à crise fiscal e inflacionária, retomada apenas na década de 1990 com a estabilização econômica (Pares & Valle, 2006).

A introdução da gestão por resultados no setor público brasileiro, inspirada no *New Public Management*, buscou deslocar o foco dos processos para os resultados. Nesse modelo, o monitoramento é definido como o processo contínuo de coleta e análise de informações para verificar se a implementação está ocorrendo conforme o planejado e se os produtos estão sendo entregues (Lassance, 2023). Ele difere da avaliação, que consiste em um julgamento sistemático sobre o valor ou mérito de uma política, geralmente realizado ex-post (Wholey et al., 2010 citado por Santos & Raupp, 2015).

Nesse contexto, o monitoramento pode ser compreendido como um componente importante da modernização da gestão pública, na medida em que possibilita o acompanhamento sistemático da execução das ações governamentais e produz informações que subsidiam a tomada de decisões. Mais do que atender a exigências de controle, o monitoramento contribui para aproximar planejamento, orçamento e gestão, favorecendo o acompanhamento dos resultados alcançados e a identificação de ajustes necessários à execução das políticas públicas.

O Orçamento por Desempenho e a Restrição Fiscal

O orçamento por desempenho relaciona os recursos alocados a resultados mensuráveis, buscando maior eficiência e efetividade no gasto público (Diamond, 2007, citado por Giacomoni, 2010). Em cenários de restrição orçamentária, como o observado em muitos estados brasileiros, a gestão governamental enfrenta a rigidez do orçamento, onde a maior parte dos recursos está comprometida com despesas obrigatórias. Isso exige que o monitoramento funcione não apenas como controle, mas como ferramenta de alocação eficiente, permitindo identificar onde os recursos escassos geram maior valor público (Osborne & Hutchinson, 2004, citados por Giacomoni, 2010).

Políticas Públicas Baseadas em Evidências e Capacidade Estatal

A modernização da gestão passa pela adoção de políticas públicas baseadas em evidências (PPBE). Segundo Pinheiro (2020), deve-se adotar um modelo moderado que reconheça que as decisões dos *policymakers* são influenciadas por fatores políticos e institucionais, mas que devem ser subsidiadas por dados robustos. Para isso, é fundamental desenvolver a capacidade analítica do Estado, que envolve a habilidade de coletar, processar e disseminar informações (Howlett, 2009, citado por Koga et al., 2022). A falta de pessoal qualificado e de sistemas de informação integrados são barreiras frequentes, como observado em estudos sobre a administração estadual (Abrucio, 2005).

Metodologia

Este trabalho adota a abordagem de estudo de caso (Yin, 2001), focando na experiência do estado de Alagoas no ciclo do PPA 2024-2027. A pesquisa é de natureza qualitativa e descritiva, baseada em análise documental. As fontes primárias incluem a legislação estadual, especificamente o Decreto n.º 98.054/2024, que institui o MAPPa e a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação (PEMAPP), o Manual de Elaboração do PPA 2024-2027 e o Manual de Monitoramento do PPA. Também foram consultados os relatórios consolidados do PPA e documentos técnicos da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG). A análise dos dados buscou triangular as informações normativas com a literatura teórica sobre gestão pública para identificar as potencialidades e limitações do modelo alagoano.

Os documentos analisados foram selecionados em função de sua relevância para a compreensão do modelo de monitoramento instituído no Estado de Alagoas para o ciclo do PPA 2024-2027. A análise concentrou-se nos dispositivos normativos e orientações técnicas relacionados à organização do monitoramento, às responsabilidades institucionais e aos procedimentos previstos para o acompanhamento da execução das ações governamentais, buscando identificar potencialidades e limitações do modelo adotado.

Resultados e discussões

O Modelo de Monitoramento e Avaliação em Alagoas (MAPPa)

O estado de Alagoas formalizou, por meio do Decreto n.º 98.054/2024, a distinção clara entre monitoramento e avaliação. O monitoramento é definido como o acompanhamento sistemático da execução das metas físicas e financeiras, enquanto a avaliação foca na mensuração dos resultados e impactos (Alagoas, 2024). Essa separação conceitual é crucial, pois alinha o estado às melhores práticas internacionais, onde o monitoramento fornece a “matéria-prima” essencial para a avaliação subsequente (Lassance, 2023).

A estrutura de governança do MAPPa atribui à SEPLAG, por meio da Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas (SUPLAN), a coordenação do processo, enquanto os órgãos setoriais são responsáveis pela inserção mensal de dados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFE). A obrigatoriedade de atualização até o dia 10 do mês subsequente e a previsão de sanções, como a inclusão em relatórios de pendências, demonstram uma tentativa de aplicação administrativa para garantir a tempestividade da informação (Alagoas, 2024).

Desafios e Dificuldades do Monitoramento em Cenários de Restrição

Apesar do arcabouço legal robusto, os desafios e dificuldades do monitoramento no estado de Alagoas são palpáveis. Em um cenário fiscal onde a responsabilidade fiscal é

imperativa (Alagoas, 2023), o monitoramento deve servir para identificar ineficiências. No entanto, a prática revela gargalos administrativos significativos:

1. **Confiabilidade das Informações Físicas:** Assim como observado em outros estados, como Santa Catarina, a execução financeira é registrada automaticamente via sistemas de pagamento, mas a execução física (o produto entregue à sociedade) é declarada manualmente pelos gestores (Santos; Raupp, 2015). Isso cria um risco de dissociação entre o gasto realizado e o bem entregue, dificultando a aferição da eficiência.
2. **Cultura Organizacional e Resistência:** A transição de um controle burocrático para uma gestão por resultados exige mudança cultural. Muitas vezes, os órgãos setoriais veem o monitoramento como uma obrigação formal e não como ferramenta de gestão (Abrucio, 2005). A falta de capacitação técnica e de incentivos para o preenchimento correto dos dados no SIAFE pode comprometer a qualidade da informação.
3. **Articulação Intergovernamental:** A execução de políticas públicas frequentemente depende de parcerias com municípios e com a União. O monitoramento dessas ações enfrenta a dificuldade de integrar dados de diferentes entes federativos, exigindo mecanismos complexos de coordenação que nem sempre estão disponíveis nos sistemas estaduais (Abrucio, 2005).

O alinhamento do PPA aos ODS da ONU

Um ponto de destaque no PPA 2024-2027 de Alagoas é o alinhamento explícito com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). O Manual de Elaboração orienta que os órgãos identifiquem quais ODS suas ações impactam (Alagoas, 2023). Esse alinhamento não é apenas simbólico, podendo ampliar as possibilidades de acesso a linhas de financiamento internacionais e favorecer a comparação do desempenho estadual com parâmetros adotados em âmbito global.

No entanto, para que essa ligação seja efetiva, é necessário ir além da vinculação formal “de-para” nos documentos. É preciso que os indicadores de desempenho do PPA (como redução da mortalidade infantil ou aumento da escolaridade) dialoguem metodologicamente com os indicadores da Agenda 2030. Isso requer um investimento tecnológico em sistemas que possam cruzar dados locais com metas globais e uma ampliação do corpo técnico capaz de analisar essas complexas interações.

Investimento Tecnológico e Capacitação Técnica

A modernização da gestão pública em Alagoas depende intrinsecamente da tecnologia. O uso do SIAFE como ferramenta central de monitoramento é um avanço, mas a literatura aponta que a tecnologia por si só não resolve problemas de gestão (Koga et al., 2020). Nesse

contexto, investimentos em inteligência de dados (*Business Intelligence*) podem contribuir para transformar registros administrativos em informações gerenciais mais úteis ao processo decisório (Alagoas, 2020).

Paralelamente, o fortalecimento da capacitação técnica constitui aspecto relevante para a consolidação do modelo de monitoramento. O decreto prevê que os órgãos devem se organizar internamente para operacionalizar o MAPPa, mas sem um programa contínuo de formação, os servidores podem não ter as competências analíticas necessárias para interpretar indicadores ou formular diagnósticos precisos (ENAP, 2020). A criação de carreiras específicas de gestão e planejamento ou o fortalecimento das escolas de governo são medidas essenciais para sustentar essa modernização.

Conclusão

O presente estudo evidencia que a institucionalização de mecanismos de monitoramento constitui um avanço relevante no processo de modernização da gestão pública estadual, especialmente em contextos de restrição fiscal e crescente exigência por eficiência e transparência. O marco normativo analisado demonstra aderência às boas práticas de gestão orientada para resultados, ao estabelecer a distinção técnica entre monitoramento e avaliação e ao estruturar uma governança formal para o acompanhamento da execução das ações governamentais.

Entretanto, os resultados indicam que a efetividade do MAPPa permanece condicionada a desafios estruturais, notadamente a confiabilidade das informações físicas, a fragmentação e limitada interoperabilidade dos sistemas de informação, a necessidade de fortalecimento das capacidades técnicas e analíticas dos órgãos setoriais e os desafios associados à consolidação de práticas de gestão orientadas para resultados. Em cenários de escassez de recursos, tais limitações podem restringir o potencial do monitoramento como instrumento estratégico de apoio à alocação eficiente do gasto público.

O alinhamento do PPA aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas representa um avanço qualitativo no planejamento estadual; contudo, sua efetividade depende da compatibilização metodológica dos indicadores, da integração das bases de dados e do fortalecimento das competências técnicas necessárias à análise de resultados e impactos.

Conclui-se que o sucesso do MAPPa tende a estar associado à consolidação de investimentos contínuos em tecnologia, à institucionalização da avaliação como componente do ciclo orçamentário e ao fortalecimento da política de gestão de pessoas, com capacitação técnica especializada. A experiência alagoana sugere que a modernização da gestão pública envolve não apenas instrumentos normativos e tecnológicos, mas também o fortalecimento das capacidades institucionais necessárias à produção e ao uso de informações que subsidiem a tomada de decisões e a busca por resultados socialmente relevantes.

Finalmente, propõe-se que o MAPPa seja consolidado como um espaço institucional de aprendizagem organizacional, no qual o monitoramento transcenda o cumprimento formal de exigências administrativas e passe a subsidiar decisões estratégicas do governo estadual. O fortalecimento da articulação entre planejamento, orçamento e avaliação, aliado à institucionalização de práticas sistemáticas de análise e uso da informação, amplia o potencial do MAPPa como instrumento de modernização da gestão pública e de qualificação do gasto em contextos de restrição fiscal.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, C. M. de, Medeiros, M. B. & Silva, P. H. F. da. (2022). *Gestão de finanças públicas*. (4ª ed.), v. 1, Gestão Pública.
- Abrucio, F. L. (2005). Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista De Administração Pública*, 39(2), pp. 401 a 422. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6576>
- Alagoas (2024). Decreto n.º 98.054, de 4 de julho de 2024. Institui o Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - MAPPa e a Política Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas de Alagoas - PEMAPP. Maceió: *Diário Oficial do Estado de Alagoas*.
- Alagoas (2023). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. *Manual de Elaboração do PPA 2024-2027*. (1ª ed.), Seplag.
- Alagoas (2024). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. *Manual de Monitoramento do PPA 2024-2027*. (1ª ed.), Seplag.
- Alagoas (2023). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. *Plano Plurianual 2024-2027: Documento Consolidado*. (1ª ed.), Seplag.
- Bucci, M. P. D. (2002). *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. (1ª ed.), Saraiva.
- Cardoso Jr., J. C. (2011). *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. (pp. 6-13). Ipea.
- Cavalcante, P. L. C. (2012). Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. *Revista Gestão e Planejamento*, v. 13(3), pp. 233-236. <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/view/579>
- BRASIL (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.
- Enap. (2020). *Guia técnico de gestão estratégica*. 1ª ed.). Enap.
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento Público*. (15ª ed.). Atlas.
- Koga, N. M., Palotti, P. L. de M., Couto, B. G. do, Nascimento, M. I. B. do, Lins, R. da S. (2020). *O que informa as políticas públicas: survey sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira*. (1ª ed.). Ipea.

<https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/983ae458-fe9c-41da-81e4-aec78594b1f6/content>

- Lassance, A. (2023). *Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais*. (pp. 7-10), Ipea.
- Pares, A. & Valle, B. (2006) A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: Giacomoni, J. & Pagnussat, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. (pp. 7-10), Enap.
- Pinheiro, M. M. S. (2020). *Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual*. (1ª ed.), Ipea.
- Pinheiro, M. M. S. (2022). Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In: Koga, N. M., Palotti, P. L. de M., Mello, J. & Pinheiro, M. M. S. (orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. (pp. 60-64). Ipea.
- Santos, G. K. & Raupp, F. M. (2015). Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. *Revista de Administração Pública*, v. 49(6), pp. 1429-1438. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/56592>
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. (2ª ed.), Bookman.