



Plano de Gestão do PPA 2004-2007

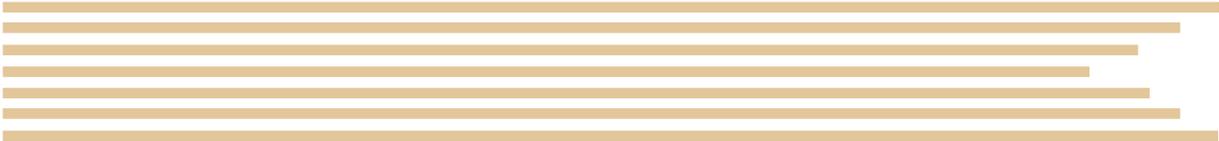
Plano de Gestão do PPA 2004-2007

Brasília
outubro de 2004



Índice

Introdução	7
I - O Processo de Planejamento	9
I.1. Organização do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	9
I.2. Instrumentos do Processo de Planejamento	10
II - Gestão do Plano Plurianual	13
II.1. Elaboração do PPA 2004-2007 na ótica da gestão	14
II.2. O ciclo de gestão do PPA	16
II.3. Programas Prioritários	18
II.4. Estratégia de Financiamento do Plano	19
II.5. Monitoramento do PPA	20
II.6. Avaliação do PPA 2004 - 2007	23
II.7. Revisão - Atualização periódica do Plano	27
III - A Gestão dos Programas do PPA 2004-2007	29
III.1. Os atores	33
III.2. Arranjos para a Gestão dos Programas	35
III.3. Instrumentos de Gestão dos Programas	38
IV - Pactos de Concertação	41
IV.1 - Objetivo dos Pactos de Concertação	42
IV.2 - Principais Diretrizes	42
V - Glossário	45
VI - Marco Legal - Decreto nº 5.233, de 06-10-2004	49



Introdução

Este documento tem por objetivo apresentar o modelo de gestão do PPA 2004-2007, seus principais conceitos e marco legal, referenciados no processo de planejamento do desenvolvimento do País, proporcionando sua implementação pelos órgãos da administração pública federal.

A proposta inspira-se no princípio de que a gestão pública é fundamental para o cumprimento pelo Estado das demandas da sociedade, ou seja orientar sua atuação e organização para a obtenção de resultados, ampliando ao mesmo tempo os espaços de diálogo, parceria e co-responsabilidade, de forma a potencializar suas funções e sua capacidade de, com eficiência, orientar os processos e a produção de bens e serviços para a sociedade. Cabe ao novo modelo de gestão estabelecer e disseminar conceitos e práticas que organizem toda a administração pública: do planejamento ao controle, perpassando todo o ciclo do gasto público.

Os conceitos e proposições aqui expostos decorrem da necessidade de aperfeiçoar a gestão do Plano Plurianual, tendo em conta a experiência do PPA 2000-2003 e da elaboração do PPA 2004-2007. Os conceitos de planejamento utilizados resultam da vivência acumulada pela equipe no serviço público federal, acrescida das orientações e compromissos de governo do Presidente Lula.

Tendo por referência o documento Gestão Pública Para um Brasil de Todos - Plano de Gestão do Governo Lula, são apresentadas, no presente texto, proposições mais detalhadas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007. A implementação desse novo modelo de gestão deve pautar-se pelos critérios de seletividade, progressividade e adequação às especificidades e à natureza dos programas. Deve, igualmente, considerar as relações entre os programas e as estruturas das organizações da administração pública federal.



O Processo de Planejamento

O processo de planejamento se caracteriza como um conjunto de conceitos, estruturas e procedimentos, cujo principal objetivo é implementar as decisões governamentais voltadas para o desenvolvimento econômico e social do País.

I.1 - Organização do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal é constituído pelo órgão central que é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e seus órgãos específicos e pelos órgãos setoriais que são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios (Lei nº 10.180/2001), Advocacia-Geral da União (AGU) e Casa Civil, todos sujeitos à orientação normativa e à supervisão do órgão central.

Os órgãos setoriais do Sistema exercem sua função incorporando as unidades de planejamento das entidades vinculadas ao Ministério (Autarquias, Fundações e Empresas Públicas). Desta forma, obtêm-se: a articulação entre as funções de planejamento setorial (formulação, acompanhamento, avaliação e controle das políticas) e sua implementação; a integração da atuação governamental e a consistência das ações contidas no PPA. Esta organização formal, para o alcance de seus objetivos, necessita articular de maneira eficiente funções estratégicas nos órgãos e entidades da administração pública, e para tal, deve estabelecer uma distinção efetiva entre o suporte estratégico, baseado no desenvolvimento e utilização de conceitos e ferramentas de gestão, e o suporte operacional sistêmico relacionado aos serviços de logística, administração de recursos e de execução financeira.

As funções de suporte estratégico e operacional estão localizadas nas Secretarias-Executivas de cada Ministério, por força da legislação, e se refletem nas propostas de arranjos de gestão do PPA. É a partir destas que se pretende fortalecer, em termos de logística e de competências, as áreas de planejamento e orçamento, com foco no planejamento estratégico e planejamento intensivo em gestão, integrado ao orçamento.

O fortalecimento da função planejamento integrada ao orçamento e gestão do gasto é essencial para dar qualidade e coerência aos processos de monitoramento, de avaliação e de revisão do Plano; e de elaboração dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Orçamento Anual (PLOA) e do Balanço Geral da União. Trata-se, entretanto, de fortalecer, em especial, a capacidade dos Ministérios e de suas unidades descentralizadas na área de planejamento estratégico e de avaliação, funções vitais para em simultâneo propiciar o alcance de maior qualidade na gestão e na formulação e implementação das políticas públicas.

Para completar a gestão do processo de planejamento, é importante a participação dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil. Isto se manifesta na constituição e funcionamento, por exemplo, do Fórum dos Secretários Estaduais de Planejamento. Esse processo permite a integração entre as políticas setoriais de diferentes esferas de governo, por meio da cadeia produtiva de bens e serviços, que envolve o ministério setorial e o seu correspondente ao nível estadual e municipal. O estabelecimento de compromissos que articule a ação da União, Estados e Municípios, de forma a priorizar e convergir esforços, espacialmente referenciados, para o desenvolvimento sustentável do País, é um outro exemplo.

A participação da sociedade civil se manifesta em diversas instâncias setoriais e nacionais, entre os quais, câmaras e instâncias setoriais e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. A realização de conferências também proporciona efetivo canal de participação para a formulação de políticas pelos órgãos setoriais que atendam os anseios da população.

I.2 - Instrumentos do Processo de Planejamento

A Constituição Federal estabelece os instrumentos fundamentais para a viabilização do processo de planejamento que se configuram no Plano Plurianual (PPA); na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA por estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, é o principal instrumento de planejamento, por conseguinte, de mudança econômica e social com vistas ao desenvolvimento do País. Todavia, o PPA não é suficiente para a sustentação do processo de planejamento. A Constituição também prevê a elaboração e execução de outros instrumentos

de planejamento, complementares e em consonância com o PPA, que são os planos nacionais e regionais, de ordenação do território, desenvolvimento regional e outros planos de caráter setorial.

Para a racionalização do gasto público é necessária a implementação de procedimentos específicos que garantam a integração das ações, eliminação das sobreposições, preenchimento das lacunas e administração dos conflitos por ventura decorrentes da atuação de cada esfera de governo ou mesmo de unidades intragovernamentais. Para a incorporação do controle social faz-se necessário a criação e o funcionamento de mecanismos de participação e consulta que propiciem a interação entre os diversos atores do processo de planejamento. Para atingir os resultados desejados são requeridas as definições de metas físicas e financeiras precisas e de produtos mensuráveis.

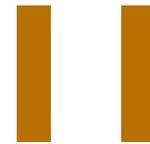
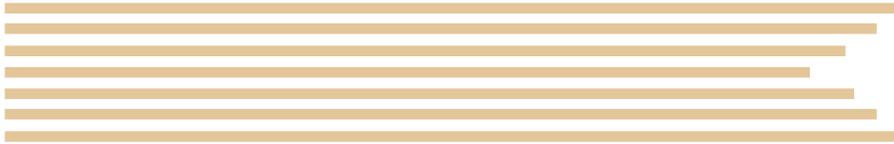
O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento de médio prazo que organiza a atuação do governo de forma a convergir para os objetivos almejados pelo governo, a partir dos compromissos com a sociedade. Por isso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) coordena a gestão do processo. A Presidência da República tem importante função na coordenação política para a formulação do Plano e o MP na coordenação técnica das funções de planejamento, orçamento e gestão. Nesse contexto, a Presidência da República, em conjunto com o MP e demais órgãos do Poder Executivo, orienta e coordena a gestão estratégica do processo de planejamento.

Para explicitar os aspectos setoriais e multissetoriais da ação governamental, o MP estabelece as diretrizes para que os ministérios definam seus objetivos setoriais e programas que reflitam as prioridades e orientações do Governo Federal. Cabe então ao MP conduzir articulação necessária para garantir a consistência em todos os níveis de atuação da administração pública, inclusive no que diz respeito à integração com as outras esferas de governo e a participação da sociedade civil no âmbito do Plano Plurianual, esta última em consonância com a Secretaria Geral da Presidência da República. É também nos Ministérios que se viabilizam os consensos com os representantes da sociedade civil, que irão manifestar seus interesses nos fóruns pertinentes, e sua colaboração na implementação das ações de governo.

Finalmente, para integrar as decisões federais com as oriundas de outras esferas de governo são adotadas instâncias de caráter estratégico, tais como as reuniões dos governadores de Estado com o Presidente da República, fóruns setoriais

conduzidos pelos respectivos Ministérios e os Pactos de Concertação entre a União e os demais entes subnacionais.

Tudo isto concorre para formar uma proposta de gestão do processo de planejamento, diversificado e que conta com mecanismos não necessariamente institucionalizados. Assim, torna-se imprescindível procurar formas permanentes e estruturadas para realizar esta gestão e dar maior eficiência às ações do governo fortalecendo a visão federativa no processo de planejamento do País.



Gestão do Plano Plurianual

O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, é o responsável pela coordenação do processo de planejamento e pela elaboração do Plano Plurianual, principal instrumento de implementação do modelo de desenvolvimento proposto pelo Governo Federal.

Sua atuação está estruturada de acordo com as diferentes etapas do ciclo de gestão do gasto. A figura 1 caracteriza de forma resumida os principais conceitos e procedimentos que deverão orientar os eventos da gestão do PPA e sua integração com as demais funções do ciclo do gasto público, descritas mais à frente.

O PPA organiza a atuação governamental em programas, inserindo na administração pública a orientação do gasto para resultados na sociedade. Por essa razão, complementa a ótica da gestão das organizações, que se orientam pelas suas missões. Nesse sentido, a gestão por programas procura combinar as preocupações do gestor público com a qualidade, potencializada pela otimização da gestão organizacional, com a tendência do Estado contemporâneo em orientar sua atuação para resultados diretos na sociedade. Nesse ambiente favorável à melhoria do desempenho do setor público, ganha relevância a necessidade de incorporar a cultura dos controles gerenciais e de avaliação em três dimensões da ação governamental, isto é, a efetividade, eficácia e eficiência. A efetividade, entendida como a correspondência entre a implementação de um Programa e o alcance do seu objetivo, tendo por referência os impactos na sociedade; eficácia, entendida como a capacidade de alcance das metas previstas para as ações do Programa; eficiência, garantida pelo uso otimizado, com economia e qualidade, dos bens e recursos empregados na execução das ações, tendo por referência padrões estabelecidos¹.

¹ Adaptado do esquema "Modelo de Integração Decisão/Plano/Orçamento/Execução/Avaliação" elaborado por Nelson Machado e as definições sobre Efetividade, Eficácia e Eficiência contidas em sua Tese de Doutorado, USP, dezembro 2002, mimeo.

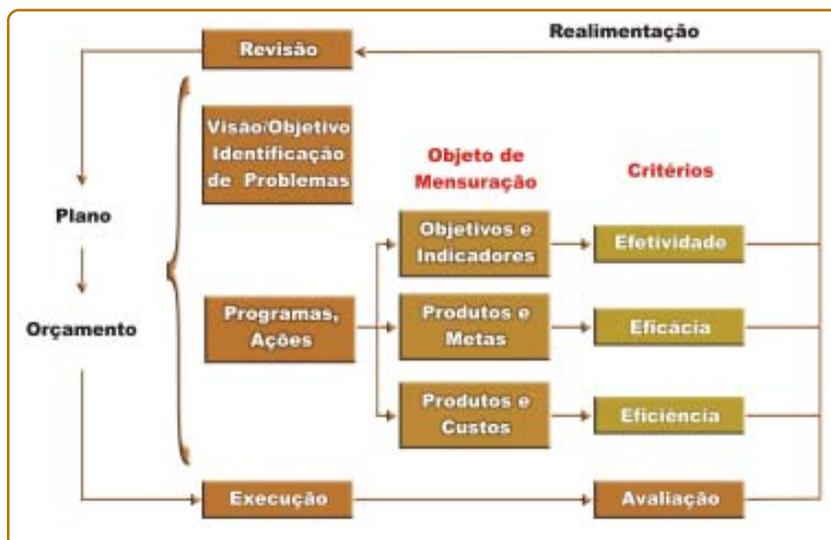


Fig. 1 - Modelo Integrado Plano/Orçamento/Execução/Avaliação

II.1 - Elaboração do PPA 2004-2007 na ótica da gestão

O PPA 2004-2007 foi elaborado tendo em conta a importância de praticar um planeamento intensivo em gestão. Significa dizer que todas as partes que o compõe, bem como o seu processo de elaboração seguem uma preocupação permanente quanto à gestão do Plano para o alcance dos objetivos esperados.

Dividido em dois grandes blocos, o Plano possui uma Base Estratégica para quatro anos, tendo como referência o Programa de Governo, e uma programação, que organiza o nível tático-operacional da ação governamental. Esta segmentação permite separar a gestão também em dois níveis: a gestão estratégica do Plano e a gestão operacional do Plano.

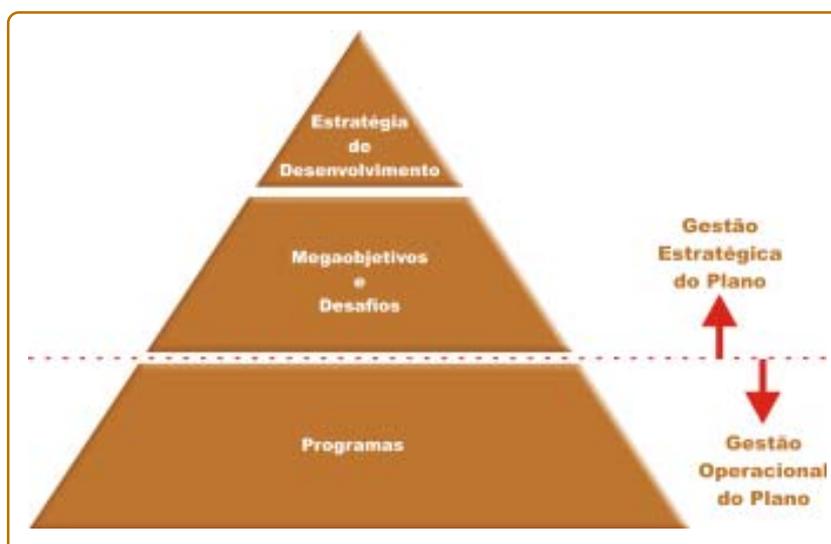


Fig. 2 - Formulação do PPA 2004-2007

O processo de formulação da Orientação Estratégica de Governo do PPA 2004-2007 envolveu a participação de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas e de segmentos representativos da sociedade civil organizada. Esse processo de construção coletiva é condição essencial para que o PPA seja um instrumento de orientação e coesão da ação de Governo. Assim a gestão da Base Estratégica é mais do que a avaliação da execução e da sua consistência estratégica é, também, uma base para repactuação permanente das condições para a governabilidade e implementação do Plano, seja internamente junto ao Governo, seja com a sociedade civil organizada.

Os Megaobjetivos e Desafios que integram a Orientação Estratégica de Governo deverão ser mensurados por um conjunto de macroindicadores capazes de orientar o Governo no nível mais estratégico, não só para assegurar a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento, como para organizar, com forte capacidade gerencial a coordenação da gestão de Governo. Outra forma de fazer a gestão estratégica do Plano reside na condução diferenciada de um conjunto selecionado de programas com forte impacto sobre o projeto de desenvolvimento proposto pelo Plano, denominados de programas prioritários.

No plano tático, os objetivos setoriais são a expressão dos desafios no plano de ação dos órgãos, razão pela qual a Orientação dos Ministérios é suporte essencial à condução dos seus programas no sentido da convergência da ação de Governo. É importante, que esta também seja objeto de monitoramento e avaliação periódica, sem o qual o monitoramento e a avaliação dos programas tende a uma análise descontextualizada dos objetivos estratégicos de Governo.

A etapa de elaboração da programação refere-se à concepção dos programas, incluindo também a construção de seus planos gerenciais que inclui os planos de avaliação, e o detalhamento do cronograma físico-financeiro, peças essenciais à gestão dos programas. Como se depreende da figura 3 abaixo, os programas pressupõem também uma regionalização, orientada pelo planejamento territorial, o qual respalda os Pactos de Concertação entre União e os demais entes componentes da federação, no ensejo de uma otimização do gasto público e do exercício do planejamento participativo, na medida em que introduz a noção de articulação do desenvolvimento nacional com o desenvolvimento sub-regional - escala geográfica entendida como a mais adequada para a formular um projeto de desenvolvimento local, que alie crescimento com possibilidade efetiva de coesão e solidariedade social. Pressupõe também

uma definição da estratégia de financiamento de cada programa, que ultrapassa os limites orçamentários e fiscais, uma vez que integra recursos de parcerias público-pública e público-privada. Integra também recursos provenientes de renúncia fiscal. A Figura 3 ilustra a metodologia da construção do Plano e as vinculações lógicas com a gestão deste.

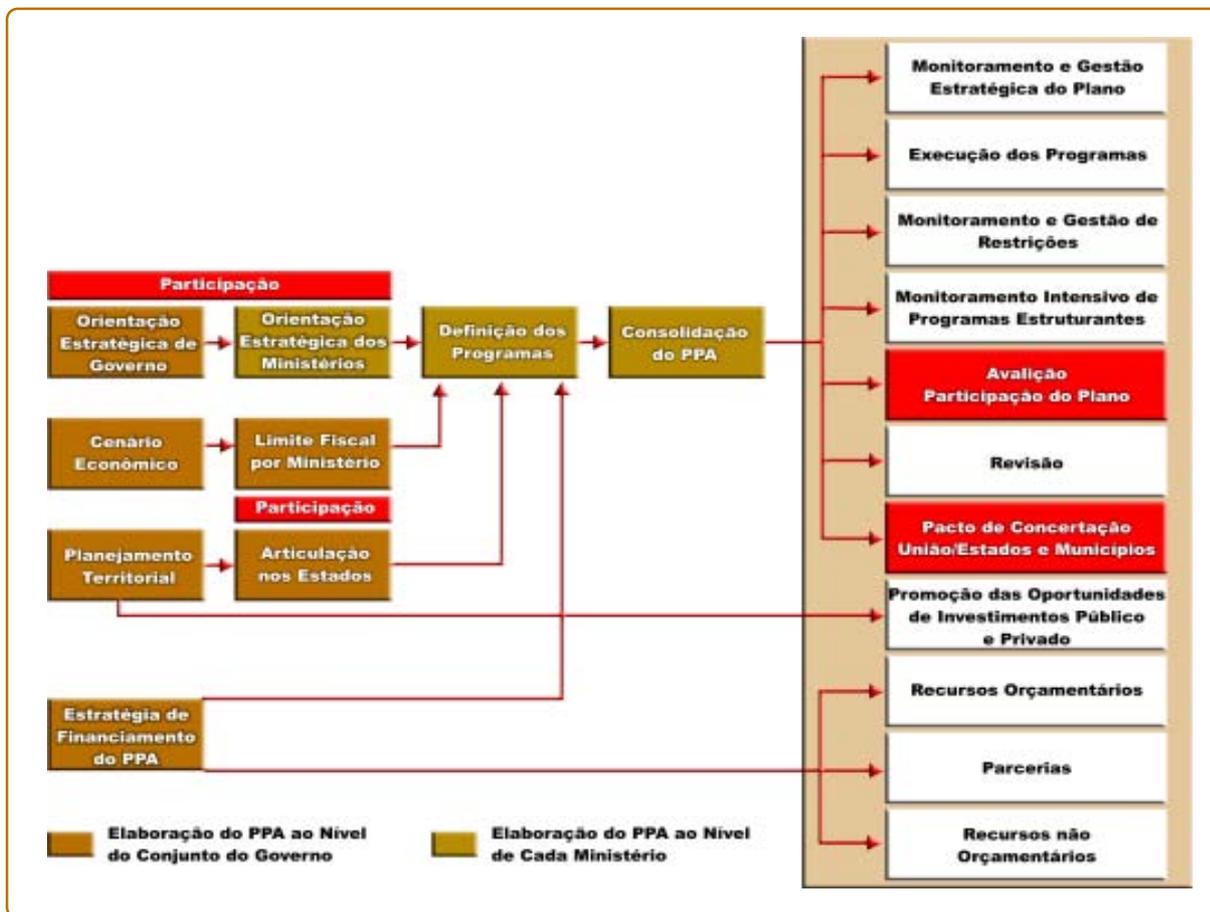


Fig. 3 - Elaboração do PPA 2004-2007 na ótica da gestão

II.2 - O ciclo de gestão do PPA

A Gestão do PPA objetiva alcance de resultados mediante a utilização de processos estruturados e instrumentos adequados à integração das ações em torno de programas, motivando a tomada de decisão e a correção de rumos a partir dos indicadores da programação e desafios. É um processo indutor da transformação do modo de atuação da Administração Pública Federal para, ao mesmo tempo, assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do país. Essa transformação tem por requisito a convergência entre procedimentos gerenciais das organizações e a gestão por programas.

A integração das ações, com foco na melhoria organizacional, e a gestão do PPA, com foco em programas, pressupõe uma ação vigorosa junto aos Ministérios no sentido de aperfeiçoar a gestão por programas, e mais do que isso, de fazer com que os resultados dos programas passem a ser considerados parte do desempenho do Ministério e entidades vinculadas.

A Gestão do Plano, de responsabilidade do MP, é um processo compartilhado com a Presidência da República e os ministérios setoriais. Consiste na utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano. Consiste igualmente numa "pilotagem" estratégica do Plano, realizada em dois níveis. O primeiro, a partir de uma gestão diferenciada de um conjunto selecionado de programas. O segundo, a partir de uma coordenação multissetorial, realizada tendo em conta a evolução de macroindicadores relacionados aos desafios e a determinados temas estratégicos para o Governo, como os planos de desenvolvimento regional ou os compromissos que envolvem temas transversais.

O Plano de gestão do PPA prevê instrumentos para o tratamento eficaz de temas de carácter transversal e dos programas multissetoriais, de tal forma que a sua implementação seja assegurada pelos diversos setores de governo.

Da mesma forma o plano de gestão prevê tratamento diferenciado para as questões de carácter regional traduzidas em instrumentos e arranjos específicos, visando assegurar a adequada incorporação dessa dimensão na gestão do PPA. Os Pactos de Concertação entre a União e os demais entes federativos representam um primeiro passo de compatibilização e expansão da clássica gestão setorial com a gestão que tem como referência o território. Os arranjos gerenciais propostos permitem também uma gestão coordenada de grupo de programas, que aglutinem os setores e respectivos programas, selecionados, de acordo com as diretrizes das políticas Política Nacional de Desenvolvimento Regional; de desenvolvimento rural; de ordenamento do território; de meio ambiente e de desenvolvimento urbano e rede de cidades, entre outras.

O ciclo de gestão do Plano Plurianual compreende os eventos que, integrados ao longo de quatro exercícios, viabilizam o alcance dos objetivos de governo. Os processos de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão da programação, sob a perspectiva de médio prazo. Já a execução físico-financeira e o monitoramento das ações e programas estão relacionados à programação examinada no horizonte de um exercício. A elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, do Projeto de Lei dos Orçamentos

Anuais -LOA são também eventos importantes para a implementação do Plano, pois o PPA é implementado por meio da execução anual do Orçamento. A programação do ano seguinte, contemplada na proposta orçamentária, deve idealmente tomar em conta os resultados estimados de médio prazo e o desempenho do ano anterior e do ano em curso. O Decreto de Programação Financeira, elaborado no início de cada exercício, impacta igualmente, embora indiretamente, a execução do Plano, na medida em que restringe a execução orçamentária e financeira.

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da execução físico-financeira das ações e dos programas do PPA, permitindo análises para a identificação e superação das restrições. Ao final de cada exercício realiza-se a avaliação dos resultados da implementação do Plano e seus programas. A avaliação compreende as atividades de aferição e análise dos resultados obtidos da aplicação dos recursos, à luz da orientação estratégica. A revisão dos programas conclui o ciclo de gestão introduzindo as recomendações e corrigindo as falhas da programação identificadas nos processos de monitoramento e avaliação, com sentido de aprimorar continuamente a ação do governo. A revisão cumpre ainda o papel de manter uma perspectiva de médio prazo para toda ação de governo ao incorporar, de forma indicativa, um ano de programação a cada exercício. Dessa forma, o processo de revisão viabiliza a atualização do Plano sempre num horizonte de quatro anos, possibilitando que as decisões de curto prazo se orientem por uma visão de médio prazo.

II.3 - Programas Prioritários

Os programas que compõem o PPA 2004-2007 serão selecionados por meio de critérios que permitam identificar um número pequeno de programas prioritários, considerados assim por sua capacidade de impactar e construir, no médio e longo prazo, o projeto de desenvolvimento proposto no Plano.

O processo de seleção é de responsabilidade da alta direção do Governo, tendo por referência o projeto de governo, orientado por critérios técnicos. O primeiro critério de seleção sugerido é o resultado do uso da Matriz de Impacto por meio da qual, mensura-se o impacto de cada programa sobre os desafios, vinculando o nível tático-operacional ao nível estratégico. A matriz de impactos consiste em uma matriz $n \times m$, onde n representa o número programas (linhas) e m o número de desafios (colunas). Pelo número elevado de programas e desafios é

necessário recorrer a método que permita estabelecer de forma qualificada e simplificada a relação entre estes dois níveis.

Participam da construção da Matriz de Impacto o Ministério do Planejamento, que realiza um projeto piloto da metodologia, os demais ministérios na qualificação dos programas sob sua responsabilidade, e a Presidência da República. As instituições deverão indicar os avaliadores que serão responsáveis pela atribuição das notas da matriz de impacto.

A segunda etapa de seleção sugerida se destina à análise hierárquica dos níveis estratégicos mais elevados (megaobjetivos e desafios). Os desafios estabelecidos pelo Plano Plurianual estão situados em um mesmo nível hierárquico, mas podem não impactar na mesma intensidade os megaobjetivos. Por isso, tornam-se necessários ordená-los segundo uma ordem de importância estratégica de cada desafio. Esta etapa deverá ser realizada conjuntamente pela Presidência da República e pelo MP. Outros critérios serão adotados para concluir uma primeira versão do conjunto de Programas Prioritários como subsídio à decisão do Governo Federal.

Estes programas, por sua relevância, serão alvo de aplicação das formas de gestão propostas neste documento, adequadas à natureza dos programas de cada área. Entendido que as estruturas de gestão aqui propostas são de adoção voluntária para os demais programas, preservados os princípios gerais de gestão destes.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fornecerá apoio técnico aos Ministérios que terão sob sua responsabilidade o gerenciamento de Programas Prioritários, por meio da implantação do Plano de Gestão PPA. Os dirigentes, responsáveis pelos Programas Prioritários, os Ministérios e as organizações terão o apoio do MP para o desenvolvimento do plano gerencial e de competências gerenciais para a sua implementação.

II.4 - Estratégia de Financiamento do Plano

A integração Plano e Orçamento trouxe para o planejamento do setor público consistência fiscal na realização dos objetivos de transformação sócio-econômica de médio prazo, e, simultaneamente, a explicitação do desequilíbrio entre as demandas inadiáveis e as disponibilidades de recursos para atendê-las. Assim, um elemento importante para dar credibilidade ao Plano Plurianual é a elaboração de estratégias de financiamento, que orientem modelagens financeiras viabilizadoras

dos programas e de seus resultados. Essas estratégias devem abordar, por setor e por região, dentre outras, as seguintes questões: as principais fontes de recursos, as parcerias potenciais, os mecanismos de alavancagem financeira e de redução de riscos adequados para cada situação específica, assim como sugerir as providências legais, regulatórias ou administrativas que contribuam para esse objetivo. É necessário intensificar a cooperação entre o MP e os demais Ministérios para definir e implementar tais estratégias.

Embora a elaboração dos programas possa contar com o aporte de recursos não orçamentários da União, como é o caso dos financiamentos das agências oficiais de crédito, de recursos de Fundos Federais e dos incentivos fiscais, o maior desafio reside na articulação e viabilização dessas possibilidades.

Um requisito essencial nessa trajetória é a internalização, no setor público, do conhecimento necessário à utilização de modernas técnicas de estruturação de parcerias público-privadas. Assim, o Projeto de Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP) representa a busca e identificação de novas estratégias e possibilidades de financiamento para os programas.

A estruturação de engenharias financeiras mais apropriadas ao modelo de desenvolvimento, com maior oferta de recursos, a menores custos, também pode ser aperfeiçoada com a utilização de instrumentos modernos de redução de riscos pelas agências multilaterais de financiamento. Outra possibilidade é a utilização de recursos dos fundos de pensão, como fontes de longo prazo para o financiamento da infra-estrutura econômica. Isto requer a universalização deste modelo previdenciário e o seu fortalecimento, mediante adequada gestão dos ativos neles existentes.

II.5 - Monitoramento do PPA

O monitoramento das ações de governo compreende cinco dimensões:

- Os Desafios e o Plano Plurianual;
- Os Grupos de Programas;
- Os Temas Transversais;
- Os Programas do Plano Plurianual;
- Os Pactos de Concertação.

Monitoramento do Plano e dos Desafios - O monitoramento do Plano Plurianual é um processo contínuo de acompanhamento de sua implementação à luz da estratégia de desenvolvimento, seus megaobjetivos e desafios, que objetivam subsidiar a alocação dos recursos, identificar e superar restrições,

corrigir rumos, subsidiar os processos de avaliação e revisão, e, assim, contribuir para a obtenção dos resultados desejados. Compreende as atividades de acompanhamento e identificação de desvios no Cenário Macroeconômico, nas Orientações Estratégicas e na Gestão do Plano e seus programas.

- Cenário Macroeconômico: análise da evolução das variáveis macroeconômicas e seus impactos sobre a implementação do Plano;
- Orientações Estratégicas: análise do grau de concretização dos megaobjetivos e enfrentamento de seus desafios, bem como da sua adequação frente à evolução do ambiente de implementação do Plano;
- Gestão do Plano: análise da evolução de implementação do conjunto de programas de acordo com a proposta de gestão do PPA, baseada nas estatísticas do monitoramento.

Monitoramento de Grupos de Programas - São objeto da gestão integrada de grupos de programas, os temas de caráter estratégico para o Governo que requerem intervenção multissetorial e a coordenação de um conjunto de Ministérios. Nestes casos, o monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da implementação dos programas que compõem o grupo, de forma a promover, sinergicamente, a integração e ampliação dos seus resultados. Compreende também a identificação, análise e superação das restrições à implementação do conjunto de programas do grupo. A gestão desses grupos deve contar com metas de desempenho anuais acordadas entre os ministérios integrantes, de modo a assegurar compromissos coletivos em torno de objetivos comuns.

Monitoramento de Temas Transversais - A transversalidade se exerce, geralmente, monitorando um conjunto de programas, cujas políticas públicas, associadas ao tema transversal, entende como de interesse direto para a consecução dos seus objetivos. São exemplos de temas transversais questões de gênero, raça, direitos humanos e meio ambiente. Sugere-se um tratamento gerencial diferenciado para estes casos que passa por introduzir uma cultura de gestão pública transversal. Isso requer ao mesmo tempo construir uma institucionalização para estes temas e um permanente processo de conscientização e capacitação dos funcionários e gestores públicos. Tarefa que envolve as três esferas de Governo, uma vez que a maioria dos programas afetos a esta temática possui uma atuação descentralizada. No que respeita a institucionalização a intenção é criar: nos Ministérios, diretamente envolvidos, um responsável pela condução dos programas quanto às metas de transversalidade esperadas; o funcionamento das Câmaras do Conselho de Governo, como espaço de coordenação dos temas

transversais por fim, as metas definidas em cada tema seriam afixadas no SIGPlan nos programas respectivos para o seu monitoramento e exercício da transparência, de modo a permitir que os órgãos responsáveis no Governo pelas políticas de forte conteúdo transversal pudessem manter em seus sites respectivos um demonstrativo do andamento dos compromissos. Os temas transversais serão geridos pelas respectivas Câmaras do Conselho de Governo e seus Comitês Executivo, bem assim por grupos de trabalho específicos para esse fim constituídos.

Monitoramento em Rede dos Programas do Plano Plurianual - O monitoramento em rede tem por objetivo informar a alta direção do governo quanto ao andamento dos programas, sobretudo quanto às restrições ao desempenho destes, tendo em conta a situação presente e as potenciais dificuldades que podem comprometer a performance futura dos programas. Denomina-se de monitoramento em rede o processo de interação entre a alta gerência de governo e os gerentes responsáveis pela implementação dos programas, realizado por meio de um sistema informatizado, uma coleta da informação realizada de forma descentralizada, na base operacional do governo, e por uma gestão de solução das restrições, realizada no centro do poder de decisão - Secretários Executivos e Ministros. O monitoramento em rede de programas transforma-se, assim, em um sistema de alerta para a tomada de decisão tempestiva. Sua concepção decorre da constatação de que parte da solução de problemas de execução dos programas depende fortemente do apoio de outros Ministérios e da alta direção dos órgãos.

A informação gerencial indispensável neste sistema limita-se ao desempenho físico das ações dos programas e ao registro de restrições ao desempenho. A responsabilidade por estas é do gerente responsável pelo programa. Como animador do sistema em rede há o analista do MP que organiza a informação, com o máximo de isenção possível, para assegurar que as restrições possam ter uma solução tempestiva, mobilizando sinais de alerta, ao longo da rede. As atividades de monitoria deverão contar com uma rede que integra o órgão de planejamento e orçamento em cada ministério, o analista responsável setorial na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI e na Secretaria de Orçamento Federal, unidades do MP, que se articulará por meio de sistema informatizado e de comunicação direta entre técnicos e equipes responsáveis pela implementação dos programas.

Monitoramento dos Pactos de Concertação - O alvo principal nesta dimensão do monitoramento será a implementação dos Pactos de Concertação firmados pelo Governo Federal,

estados, Distrito Federal e municípios agrupados por sub-regiões, para implementação de ações do PPA. Serão monitorados e analisados o desempenho físico e financeiro de cada uma das ações constantes do pacto e as restrições que podem dificultar ou impedir a concretização dos resultados pactuados.

O monitoramento será feito por meio de monitores sub-regionais, com o apoio dos gerentes setoriais e analistas da SPI responsáveis pelos programas cujas ações constem dos Pactos de Concertação, de acordo com o modelo estabelecido para o monitoramento dos programas do Plano.

II.6 - Avaliação do PPA 2004 - 2007

Na gestão do PPA a avaliação ocupa posição fundamental, na medida em que busca o aperfeiçoamento contínuo da concepção e implementação dos programas e do Plano, com o objetivo de atingir os resultados esperados. A proposta de avaliação adotada parte do pressuposto da sua institucionalização no ciclo de gestão do gasto, como mais um evento de gestão integrado a demais eventos importantes como a elaboração do PLDO, do PLOA, ou ainda do Balanço Geral da União - BGU e do controle, tornando-a uma prática útil, periódica e sistemática de aferição e análise de resultados da implementação dos programas e do Plano, segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

O alvo imediato, neste caso é influenciar simultaneamente as práticas de gestão e o processo alocativo no orçamento e no Plano, apesar das dificuldades que a literatura internacional e a prática brasileira tem revelado, devido à extrema rigidez do orçamento do Governo federal, além da inércia natural subjacente à alocação no setor público. A integração Plano e Orçamento torna-se, neste ambiente, crucial.

Do mesmo modo, a integração Plano e Gestão é indispensável, e neste caso há um longo percurso a fazer, em termos de conceitos e procedimentos, uma vez que os avanços aqui envolvem processos associados a ações orçamentárias e não orçamentárias, às vezes não expressas no Plano

A ambição, em suma, é o do desenvolvimento de uma cultura de avaliação no Governo Federal, perfeitamente inserida no ciclo de gestão do gasto e que abarque também as práticas de gestão organizacionais. Sua consolidação dependerá do êxito em transformar seus resultados em melhoria efetiva da gestão dos programas e do Plano, do orçamento e, por consequência,

de sua execução orçamentária e financeira, assim como das organizações e dos recursos humanos.

Avaliação Anual do Plano e dos Programas - A avaliação anual do PPA abrange todos os programas e é o procedimento utilizado para subsidiar a revisão anual do PLDO e a elaboração dos orçamentos anuais. Sua finalidade pode ser traduzida em quatro principais objetivos: prestar contas à sociedade; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a concepção e a gestão do plano e dos programas e promover o aprendizado.

A avaliação anual deverá gerar dois produtos. O primeiro, um relatório intermediário, cuja finalidade é subsidiar as decisões relativas ao processo de alocação do gasto, isto é elaboração/revisão do PPA, elaboração do PLDO e do PLOA. O segundo, denominado de Relatório Anual de Avaliação, que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro de cada ano, como subsídio à apreciação da Proposta de Lei Orçamentária.

Os programas são avaliados pelos responsáveis por sua implementação envolvendo todos os executores e em certos casos ouvindo os beneficiários e interessados. O relatório de avaliação destes devem ser também analisados pelo órgão setorial, para avaliar a organização, numa visão conjunta da gestão e implementação dos programas.

A avaliação qualitativa do Plano e dos programas é complementada, principalmente, pelo demonstrativo da execução física e financeira por programa e por ação, pelo demonstrativo da evolução dos índices de cada indicador por programa e avaliação da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador. Cabe destacar que a Prestação de Contas do Presidente da República, prevista no Art. 95 da Constituição Federal, mais conhecida como BGU, deverá ser avaliada pelo Tribunal de Contas da União, a partir do exercício de 2004, entre outros aspectos, pelo resultado dos programas de governo, classificando-os, de acordo com os resultados alcançados, em programas satisfatórios ou insatisfatórios. A novidade decorre do art.20 da LDO de 2004 e implicará num esforço significativo da administração pública no sentido de assegurar qualidade aos indicadores de programas já presentes no projeto de lei do PPA, em tramitação no Congresso Nacional, e de prover de indicadores os programas finalísticos, que por método deverão ter seus resultados aferidos por indicadores.

A avaliação anual tem sido realizada em três etapas e em três instâncias: etapa gerente de programas, etapa ministério setorial e, por último, etapa Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão. A figura abaixo ilustra tal processo de avaliação anual.



Fig. 4 - Etapas da Avaliação

Avaliação de programas selecionados - Será realizada uma análise mais detalhada e profunda de um conjunto restrito de programas, com vistas a uma avaliação mais apurada dos impactos e resultados dos referidos programas.

Os critérios de seleção, a periodicidade, o escopo e a abrangência destas avaliações serão definidos pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, conjuntamente com as unidades de monitoramento e avaliação, instituídas nos ministérios e secretarias especiais, ouvindo para isto a sociedade civil.

Avaliação dos Pactos - Os pactos de concertação serão avaliados tendo por base a situação inicial das sub-regiões, quando da formalização dos pactos. O plano gerencial e de avaliação dos programas devem integrar os pactos, num formato acordado entre as partes. Todavia, o roteiro aplicável ao pacto, deverá ser compatível com o roteiro de avaliação dos programas do PPA.

Por ocasião dos Fóruns Estaduais de Participação, foram criados comitês em todos os Estados envolvendo os vários segmentos da sociedade civil organizada. Estes comitês serão também os fóruns adequados para viabilizar a avaliação participativa dos pactos de concertação. Os conceitos, critérios e roteiro para a avaliação participativa serão desenvolvidos em manual específico, compreendendo amplo processo de capacitação de todos os atores envolvidos.

Avaliação das Organizações - A avaliação das organizações quanto às práticas de gestão integra a Avaliação Anual do PPA, sob responsabilidade da Secretaria de Gestão - SEGES. Tem como objetivos:

- Permitir à organização medir o avanço em termos de qualidade de gestão e de melhoria dos resultados;

- Sensibilizar a organização para a implantação da gestão por programas, por meio da realização de ciclos contínuos de avaliação e melhoria.

A avaliação de organizações é atividade rotineira e segue um padrão definido pela SEGES. Desde o ano de 2001 há um processo, embora incipiente, de avaliação de organização adaptado e resumido para apoiar uma avaliação da gestão pública integrada e em duas dimensões complementares: avaliação das metas das ações e de resultados, pela ótica do desempenho dos programas, e avaliação de processo/produto, pela ótica das práticas de gestão das organizações. A avaliação das organizações que compõe o diagnóstico institucional que precede o novo Plano de Gestão Pública constitui um avanço metodológico nesse sentido, e dará a orientação necessária a esta avaliação organizacional.

Abordagem Participativa da Avaliação - O planejamento participativo, já iniciado com a participação da sociedade civil organizada na formulação das orientações estratégicas para a elaboração do PPA 2004 - 2007, tem sua continuidade por meio da avaliação dos pactos de concertação e da avaliação e revisão participativas de programas do plano.

O processo é inovador e, por isso, vários critérios ainda deverão ser definidos para que a primeira avaliação participativa seja viável e efetiva. A previsão inicial é de envolvimento dos seguintes atores: Comitê de Avaliação, responsáveis pelos programas, implementadores das ações dos programas nos três níveis da Federação, comitês estaduais, CDES, conselhos setoriais, estaduais e sociedade civil organizada.

Outro aspecto importante da abordagem participativa da avaliação está na necessidade de separar a sua prática em dois procedimentos próprios, em função dos públicos distintos que abarca e das finalidades que também são diferentes. O primeiro, relacionado a um conceito de auto-avaliação participativa, cuja finalidade é envolver os responsáveis, gerentes e equipes de execução na avaliação, de modo a transformar o processo avaliativo num processo de aprendizagem das equipes e numa repactuação de compromissos, dentro das organizações, com todos os agentes envolvidos, Governo Federal e demais, em torno de novas metas de desempenho. O segundo, relacionado com a criação de canais de participação com a sociedade organizada, cuja finalidade é escutar o público-alvo e os interessados pelo êxito do programa para repactuar as condições para a adesão aos programas.

Sistema de Avaliação do Plano Plurianual - A função de avaliação do plano do Governo Federal deve ser fortalecida com a instituição de um Sistema de Avaliação que possa assegurar a disseminação da cultura de avaliação e a efetividade do processo avaliativo.

No âmbito do sistema de avaliação será instituída, no órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento, uma comissão de monitoramento e avaliação que contará com unidades de monitoramento e avaliação, instituídas nas secretarias executivas ou equivalentes de cada órgão do Poder Executivo.

II.7 - Revisão - Atualização periódica do Plano

O dinamismo imposto à administração devido à grande velocidade com que evoluem os cenários nacional e internacional é capaz de tornar obsoleto em curto espaço de tempo um plano que se propõe ao cumprimento de metas para um período de quatro anos.

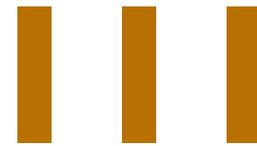
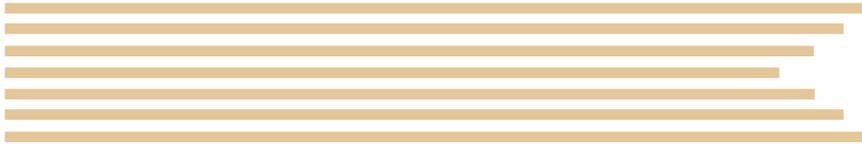
Para garantir a atualidade do Plano e a eficácia desse instrumento de gestão pública, será anualmente apresentado ao Congresso Nacional projeto de Lei de Revisão do PPA com o intuito de realinhar as ações de governo, adequando-as à evolução dos cenários interno e externo. Tais revisões devem ocorrer sem prejuízo do alinhamento dos programas e ações da administração pública federal aos desafios e megaobjetivos do Plano Plurianual. Em particular, pretende-se inserir uma gestão diferenciada para os projetos de grande vulto, com vistas a garantir a conclusão dos mesmos nos prazos previstos.

Uma inovação introduzida no PPA 2004-2007 é a manutenção de uma base de planejamento com horizonte permanente de médio prazo, com a projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano. Nos planos vigentes até então, o PPA cobria um horizonte de quatro anos, não passando de um exercício além do mandato do chefe do Poder Executivo que o formulava. Com o passar do tempo, esse horizonte ia se reduzindo, com o plano cobrindo período cada vez menor. Dessa forma, a ação planejada ia perdendo progressivamente seu horizonte de médio prazo. No último ano de vigência de um PPA, quando já não se possuía qualquer informação que pudesse orientar o planejamento, iniciava-se a elaboração do novo PPA. Com a adoção da programação plurianual físico-financeira "deslizante" pretende-se dar um

caráter de permanência ao Plano Plurianual, mediante a projeção indicativa de exercícios futuros para além de seu período de vigência.



Fig. 5 - Ciclo de Gestão



A Gestão dos Programas do PPA 2004-2007

Os programas do PPA buscam o enfrentamento dos desafios e problemas identificados na sociedade e são alinhados com a estratégia de desenvolvimento do Governo para o País. Neste sentido, os programas introduzem na administração pública uma gestão mais complexa e de riscos para as organizações e para os gestores públicos. Passa-se de uma administração orientada a processos e ao ciclo produtivo de bens e serviços, para uma gestão orientada por resultados, para os impactos na sociedade advindos da ação governamental, geralmente dependente de uma maior integração entre organizações, mediante parcerias estratégicas para o seu atendimento.

Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos aparentemente mais complexos do que a tradicional gestão hierárquica e baseada no comando e controle, isto porque são processos inovadores e de aprendizagem na marcha dos acontecimentos. Não há protocolos profissionais consolidados que inspirem total segurança. Essa é a diferença da gestão de projetos, voltados para preocupações de processo e produto, ao qual há larga experiência acumulada, para a gestão de programas, voltados para processo, produto e resultados na sociedade, ao qual há pouca experiência adquirida no setor público. A gestão pública contemporânea tem cada vez mais se defrontado com temas complexos que escapam a possibilidade de seu equacionamento nos limites das organizações especializadas. A gestão por resultados, introduzida pelos programas, se aproxima mais da realidade desses temas emergentes e quase sempre de equacionamento transversal, como meio ambiente, segurança em saúde, segurança pública, idosos etc. Nestes casos a complexidade da gestão não decorre de uma gestão por resultados, mas do tratamento experimental que frequentemente acompanha esta temática.

Os programas foram concebidos para serem uma expressão dos resultados esperados pela atuação governamental e constituem uma referência para a prática de uma gestão por objetivos nas organizações. Comprometem e envolvem diretamente os Ministérios e suas unidades descentralizadas, responsáveis pela gestão dos programas a estes vinculados. Outro fator importante é que os programas, em seu conjunto, devem contribuir para a superação dos desafios e para o alcance

da estratégia de desenvolvimento do país. Neste sentido, arranjos especiais de gestão devem ser implementados, num nível estratégico.

A experiência recente do PPA 2000-2003 mostrou que os programas requerem formas de implementação e arranjos de gestão diferenciados. É necessário criar arranjos simples que atendam a programas de gestão mais simples até os programas que requeiram arranjos de gestão mais complexos. Essa seleção deve vir também acompanhada de uma adaptação de processos, equipes capacitadas e compromissos pactuados. Para uma visão da heterogeneidade dos programas, apresentamos a seguir duas formas de classificação dos mesmos: pela natureza e pela forma de implementação.

A classificação segundo a natureza dos Programas, aponta que parcela dos Programas destina-se a oferecer bens e serviços diretamente à sociedade, enquanto outra parte dos programas destina-se a prover meios e subsídios para aprimorar a atuação do Governo, possuindo, para tanto, distintas naturezas.

Análise dos Programas quanto à Natureza e Forma de Implementação - Segundo sua natureza, os programas foram classificados como: Apoio Administrativo; Serviços ao Estado; Gestão de Políticas Públicas e Finalísticos.

Distribuição dos 374 Programas do PPA 2004-2007*:

Natureza	Quantidade	%	Valor em R\$ milhões	%
Apoio Administrativo	2	0,53	103.370	5,57
Serviços ao Estado	19	5,08	19.486	1,05
Gestão de Políticas Públicas	50	13,37	48.976	2,64
Finalísticos	303	81,02	1.684.171	90,74
Total	374	100,00	1.856.004	100,00

*Segundo a classificação do SIGPLAN - Fonte: PL/PPA 2004-2007.

Os programas Finalísticos foram agrupados, conforme a unidade de responsabilidade, segundo a seguinte tipologia:

Tipologia	Todos		Finalísticos	
	Quant.	%	Quant.	%
Unissetorial	160	42,8	126	41,6
Intra-setorial	124	33,2	93	30,7
Multissetorial	90	24,0	84	30,7

Outra agregação poderá ser feita incorporando especificidades à gestão dos programas, a partir da caracterização de suas ações. O Projeto de Lei do PPA 2004-2007 possui 4.180 ações, sendo 3.854 executadas com recursos orçamentários e classificadas segundo a forma de implementação, da seguinte maneira:

Forma de Implementação	Quantidade de Ações	Recursos Financeiros (R\$ milhão)
Descentralizada	398	21.176
Direta	2.390	419.732
Direta e Descentralizada	215	14.861
Linha de Crédito	21	44.004
Transferência Voluntária e Outras	35	1.718
Transferência Obrigatória	14	125.365
Transferência Outras	308	780.117
Transferência Voluntária	148	9.147
Sem Marcação	325	93.565
Total	3.854	1.509.685

As classificações acima foram construídas para que a proposta de Gestão para o PPA fosse formulada a partir da natureza e da forma de implementação dos Programas. Desse modo, diferentemente da atual gestão do PPA 2000-2003, haverá para este PPA 2004-2007 arranjos flexíveis que atenda às características dos Programas e suas especificidades. No caso das ações descentralizadas envolverem, na implementação, mais de um ente federativo, a sua gestão será conjunta e cooperativa, detalhada no respectivo Plano Gerencial do Programa e pactuada com as instâncias subnacionais e com todos os atores interessados.

A proposta de Gestão para o PPA contemplará arranjos de gestão diferenciados conforme a natureza, o desenho e o objetivo de cada Programa para articular as iniciativas do Governo Federal, visando à cooperação e à sinergia das ações governamentais e conferindo maior visibilidade. Seus principais objetivos são:

- Construir uma gestão orientada para resultados;
- Viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil, preferencialmente por redes de cooperação;
- Incorporar processos de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas;
- Utilizar instrumentos de gestão comuns, respeitadas as particularidades de cada órgão/programa;
- Melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas;
- Propiciar a adequação dos processos de trabalho e a realocação de equipes;

- Propiciar mecanismos para tomada de decisões estratégicas e operacionais; e
- Propiciar a inserção da gestão dos Programas nos processos da organização de forma a traduzir as políticas públicas.

São objetivos amplos que requerem horizonte de médio prazo para que sejam alcançados. A mudança nas práticas de gestão e a introdução dos instrumentos necessários para os processos de gestão dos programas e do Plano Plurianual é um processo longo e gradativo pois requer a gestão dos recursos necessários (sistemas de informação, recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros, e outros) e a orientação das organizações e de seus processos para a busca de resultados. O aperfeiçoamento de indicadores, o tratamento adequado aos temas transversais e a articulação intragovernamental para a implementação dos programas multissetoriais. Essas e outras tarefas devem ser incorporadas gradualmente na gestão dos programas e das organizações, uma vez que requerem mudanças significativas nos conceitos e práticas atualmente utilizadas.

Dessa forma a implementação do novo modelo de gestão do PPA deve-se pautar por três princípios: seletividade, progressividade e adequação à natureza e especificidades das organizações, da seguinte forma:

- 1- Seletividade: Os 374 programas que compõem o PPA 2004-2007 serão selecionados por meio de critérios que permitam identificar um número pequeno de programas prioritários, considerados assim por sua capacidade de impactar e construir, no médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento proposto no Plano de Governo.
- 2- Progressividade: A implementação da proposta de gestão voltada para resultados, com instâncias de decisão e formas de monitoramento e avaliação diferenciadas demanda instrumentos adequados (sistema de informação, mudança nos processos de trabalho, melhoria nos indicadores, orientação das organizações para resultados e gestão de pessoas, orçamentária e financeira, entre outros). Assim, arranjos de gestão específicos deverão ser implantados progressivamente ao longo do período do PPA 2004-2007.
- 3- Adequações necessárias: A proposta de gestão deve atender também especificidades dos programas e das organizações, bem como aos mecanismos de gestão existentes nas mesmas (Conselhos Setoriais, Instâncias de articulação e decisão em cada órgão). Esse processo de adaptação permitirá o estabelecimento de um núcleo da Proposta que necessariamente deverá existir em

todos os Ministérios e Secretarias Especiais e sua conexão com o desenho de gestão específico de cada um deles. Nesse mesmo contexto inserem-se as formas de participação social escolhidas (a depender das peculiaridades de cada setor/tema).

III.1 - Os atores

A experiência da gestão do PPA 2000-2003 pretendeu caracterizar-se por:

1. figura do gerente como agente de mudanças e mobilizador de recursos;
2. coexistência das estruturas de gestão matriciais com a estrutura formal; e
3. responsabilização do gerente em vários níveis (pela alocação de recursos, obtenção de resultados, cumprimento das metas, prestação de contas, etc).

As diversas avaliações anuais do PPA 2000-2003 revelaram, entre outros, os seguintes entraves à implementação daquele Modelo de Gestão:

1. Dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada Ministério (especialmente na função de ordenação de despesas);
2. Escassez dos meios (recursos humanos, logísticos, informações, etc) frente às responsabilidades dos gerentes;
3. Pequena participação dos gerentes nos processos decisórios;
4. Pouca cooperação institucional para superação de restrições; e
5. Acesso restrito aos canais de negociação.

Dessa forma, as experiências bem sucedidas no gerenciamento dos programas do PPA foram decorrentes, em maior medida, das características pessoais e oportunidades conjunturais vivenciadas pelos gerentes do que propriamente aos mecanismos institucionais de gestão.

Em vista dessa experiência, as funções de cada ator, no processo de gestão dos Programas do PPA 2004-2007, devem estar claramente delimitadas. Parte-se da premissa que o titular do órgão é o detentor da responsabilidade pela consecução dos objetivos setoriais. Assim, são propostos, além do dirigente máximo de cada órgão, três atores: Gerente, Gerente Executivo e Coordenador de Ação.

Para o desempenho das atribuições respectivas, faz-se necessário que estes atores possuam atributos inerentes ao exercício das suas funções: criatividade, empreendedorismo, liderança, capacidade de negociação e de articulação,

receptividade às mudanças e habilidade na gestão de pessoas; além de possuir o conhecimento técnico específico a depender de sua esfera de atuação.

O **Gerente** integra a alta administração do órgão e é o responsável pela gestão do Programa, tem por função proporcionar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa e estabelecer mecanismos inovadores para seu financiamento. É o titular da unidade administrativa à qual o Programa está vinculado. Suas funções são:

- Negociar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do Programa;
- Monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do Programa;
- Indicar o gerente executivo, se necessário;
- Buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do Programa;
- Gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do Programa;
- Elaborar o Plano Gerencial do Programa, que incluirá o plano de avaliação;
- Validar e manter atualizadas as informações do desempenho físico das ações, da gestão de restrições e dos dados gerais do Programa, sob sua responsabilidade, mediante a alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan.

O **Gerente Executivo** tem por função apoiar a atuação do gerente de programa, responsabilizando-se também pela integração e o acompanhamento do conjunto das ações do Programa, sempre que a sua figura for considerada necessária pelo gerente. Suas funções são:

- Evitar sobreposição de ações;
- Monitorar o alcance das metas das ações do Programa (eficácia);
- Promover a otimização dos recursos (eficiência);
- Promover a articulação entre os Coordenadores de Ação;
- Consolidar e analisar as informações;
- Assegurar a tempestividade e a confiabilidade das informações;
- Identificar e eliminar restrições impeditivas da implementação do Programa; e
- Subsidiar e apoiar o Gerente;

O **Coordenador de Ação** tem por função viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa, é o responsável pela unidade administrativa a qual se vinculam as ações, devendo estar o mais próximo possível da execução das mesmas. Suas funções são:

- Viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do Programa;
- Responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação;
- Utilizar os recursos de forma eficiente, segundo normas e padrões mensuráveis ;
- Gerir as restrições que possam influenciar a execução da ação;
- Estimar e avaliar o custo da ação e os benefícios esperados;
- Participar da elaboração dos planos gerenciais dos programas; e
- Efetuar o registro do desempenho físico, da gestão de restrições e dos dados gerais das ações, sob sua responsabilidade, no SIGPlan.

III.2 - Arranjos para a Gestão dos Programas

Os arranjos de gestão a seguir relacionados prevêm a existência de colegiados formados para contribuir com a melhoria da gestão dos programas, atuando como fórum de coordenação e negociação, não eximindo os atores das responsabilidades inerentes a cada um.

Comitê Gestor de Programa - Todos os Programas Multissetoriais deverão contar com um Comitê Gestor formado pelo Gerente, pelos Coordenadores das Ações e pelo Gerente Executivo, se existente. O coordenador do Comitê Gestor de Programa é o Gerente. A principal função do Comitê é dar cumprimento ao objetivo do Programa, devendo para tanto, monitorar e avaliar o desempenho do conjunto de suas respectivas ações. O Comitê deve constituir-se no locus de articulação interna do Programa onde serão definidas e adotadas soluções para a superação de eventuais restrições.

Neste Comitê Gestor de Programa também se viabilizam os mecanismos de participação social envolvendo o público-alvo (como por exemplo, os instrumentos de aferição da satisfação

Fig. 6 - Programas Multissetoriais



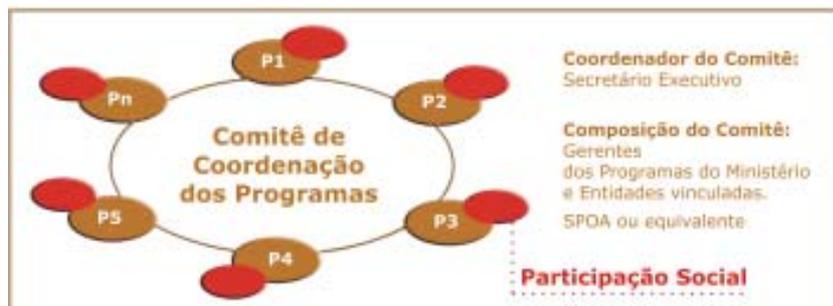
dos usuários dos serviços e outros), em consonância com as diretrizes definidas pela Secretaria Geral da Presidência da República em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para a gestão de programas intra-setoriais, poderão ser constituídos comitês gestores de programas, a critério do órgão responsável pelo Programa.

Comitê de Coordenação dos Programas - Esse Comitê, criado em cada órgão do Poder Executivo, tem por finalidade coordenar os processos de gestão dos programas para o alcance dos objetivos setoriais. Integrarão o Comitê o Secretário Executivo do órgão ou cargo equivalente, que o coordenará, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, ou cargo equivalente, os gerentes de programa, e titulares de unidades e entidades vinculadas ao órgão, indicados. O funcionamento efetivo do Comitê de Coordenação dos Programas reforça a função de planejamento nos Ministérios e coloca a gestão dos programas na agenda da alta administração, estabelecendo a relação entre a gestão de cada Programa e a estrutura formal do órgão, permitindo o alinhamento e a consecução dos objetivos das políticas setoriais. As funções atribuídas ao Comitê poderão ser desempenhas por outras instâncias colegiadas que por ventura estejam em funcionamento nos órgãos.

A atuação do Comitê deve propiciar a compatibilização, o monitoramento e a avaliação dos planos gerenciais dos programas pactuando metas e resultados. Esse Comitê de Coordenação atuará também de forma pró-ativa na eliminação de restrições, na gestão dos fluxos orçamentários e financeiros, na definição das prioridades do setor, na avaliação e revisão do planejamento setorial.

Fig. 7 - Em cada Ministério



Os temas transversais, tais como Direitos Humanos, Gênero, Raça, Etnia, Meio Ambiente, Informação, Conhecimento, quando de interesse da administração pública federal, terão sua gestão assegurada pela constituição e funcionamento de Câmaras do

Conselho de Governo e seus Comitês Executivos, em funcionamento na Presidência da República, de forma a articular e disseminar conceitos, diretrizes, práticas e conhecimentos. Essas Câmaras poderão estabelecer metas, compromissos e resultados a serem atingidos no âmbito de sua atuação e efetuar o monitoramento e avaliação dos mesmos. As funções aqui relacionadas, como sugestão, são:

- Ser o fórum de discussão e negociação para incorporação da dimensão temática nos programas dos órgãos setoriais e suas vinculadas;
- Incorporar conceitos e práticas comuns no tratamento de temas transversais às políticas governamentais;
- Melhorar a integração entre os órgãos setoriais na definição e tratamento do tema transversal;
- Aumentar o grau de articulação entre instituições e demais atores envolvidos na gestão temática;
- Identificar oportunidades setoriais de investimentos em atividades específicas relativas ao tema;
- Divulgar e disseminar o conhecimento relativo ao tema nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não-governamentais;

A gestão dos Pactos de Concertação será objeto de coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em articulação com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, em funcionamento no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

Segundo a natureza dos Programas e as especificidades das organizações serão necessárias combinações entre os componentes dos arranjos de gestão anteriormente contemplados. Após discussão com os diversos órgãos deverá ser estabelecido um conjunto de atributos (arranjos, instrumentos de gestão, etc) que deverão estar presentes em todos os órgãos (considerando os critérios da seletividade e da progressividade) e outros que poderão variar.

A forma de participação social adquire, também, especificidades, de acordo com a natureza de cada Programa. Para exemplificar, nos Programas de Gestão de Políticas esta dar-se-á por entidades da sociedade organizada, de abrangência nacional, representativas do Setor e que atuem na formulação de políticas e nos Programas de Serviços ao Estado deve haver possibilidade de participação nos processos de gestão dos programas os órgãos produtores dos serviços ao Estado e as instituições usuárias desses serviços.

Para os Programas Finalísticos (Unissetoriais, Intra-setoriais e Multissetoriais) a participação social se dará por entidades

da sociedade organizada, representativas de segmentos específicos do setor ao qual está vinculado o Programa e que contribuam para o alcance dos seus objetivos (nesse caso, devem ser privilegiadas as instâncias e mecanismos de participação já constituídos e em funcionamento nos vários Ministérios e Secretarias Especiais). Quando se tratar de programas de execução descentralizada, a participação social se dará no nível de abrangência territorial correspondente (Conselhos Estaduais e Municipais, por exemplo).

III.3 - Instrumentos de Gestão dos Programas

Plano Gerencial - O Plano Gerencial, necessariamente presente em todo programa, por força da Lei nº 10.933, de agosto de 2004, é o instrumento que orienta a sua implementação, monitoramento e avaliação e estabelece os compromissos entre os diversos atores que interagem para o alcance do objetivo de cada programa. Constitui-se em ferramenta que define claramente a estratégia de implementação do programa e de suas ações além de identificar os pontos de controle, de forma a auxiliar os processos decisórios.

São componentes do Plano Gerencial:

- Identificação da contribuição do programa para o alcance dos objetivos da política setorial;
- Detalhamento da estratégia de sustentabilidade do programa;
- Identificação da estratégia de comunicação do programa;
- Estratégia de monitoramento, avaliação e revisão do programa;

A elaboração dos planos gerenciais deve contar com a participação do gerente do programa, gerente executivo e coordenador de ação, de forma a que os recursos e processos necessários para a obtenção dos produtos de cada ação sejam claramente estipulados e pactuados.

Planos Gerenciais para os Programas Prioritários -A Casa Civil da Presidência da República coordenará, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o processo de seleção, monitoramento e avaliação dos programas prioritários, em articulação com os órgãos do Poder Executivo. Para esses programas prioritários serão elaborados Planos gerenciais, a serem submetidos e apreciados pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento. O objeto da pactuação dos programas é o Plano Gerencial dos mesmos, incluindo as

metas e indicadores para o período de vigência do PPA, bem como a relação de compromisso dos intervenientes no acordo. Importa destacar que o Plano não prevê unicamente dispositivos referentes a práticas gerenciais, tratando também de compromissos quanto à execução de ações previstas no PPA, complementares àquelas consignadas ao programa.

O mesmo princípio da busca de compromisso no âmbito do Governo para a pactuação da ação governamental em torno de resultados deverá ser estimulado na gestão interna aos Ministérios e Secretarias Especiais, levando a uma busca de compromissos entre cada Ministério e os dirigentes/gerentes de programas, e entre estes e os executores de ações.

No caso de Programas que possuam ações de execução descentralizada, que envolvam outras esferas de governo ou a sociedade civil organizada, o Plano Gerencial para Programa Prioritário poderá explicitar os compromissos de cada instância interveniente na sua gestão.

Sistemas de Informações - O Sistema de Informações Gerenciais - SIGPlan, do Ministério do Planejamento é o instrumento informatizado adotado para o processo de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual. É, portanto, o meio de comunicação e integração que fornece aos responsáveis pelo gerenciamento dos programas e também aos responsáveis pelo monitoramento, as informações necessárias para a execução dos programas.

Deverá ser desenvolvido sistema informatizado - InfraSIG - que auxilie a captação de informações sobre o andamento dos programas de cada órgão e subsidie os gerentes e os dirigentes na tomada de decisões. Este sistema deverá estar plenamente integrado com o SIGPlan, e de acordo com os padrões de interoperabilidade definidos pelo Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). Será desenvolvido tendo como referência os programas e ser capaz de permitir a mensuração da eficiência (custos e prazos) e eficácia (atingimento das metas, com atendimento correto e pleno das especificações do produto) das ações, bem como fornecer subsídios para a avaliação da efetividade dos programas (impacto na sociedade) dos programas de cada setor. Especial atenção será dada às necessidades dos programas multissetoriais e aqueles de execução descentralizada para Estados e Municípios, uma vez que a obtenção de informações requer uma articulação com outras esferas de governo.

Os órgãos que utilizarem sistemas próprios com as características do InfraSIG deverão assegurar a completa

integração destes ao SIGPlan, bem como a anuência aos padrões de interoperabilidade.

O maior desafio para o funcionamento dos sistemas de informação reside em criar rotinas e uma logística informatizada que permitam coletar as informações primárias de desempenho físico e das restrições à execução direta das ações, quando dependentes de equipes remotas e de execução descentralizadas, envolvendo os Estados e Municípios, para garantir confiabilidade e tempestividade às informações requeridas. Além da disponibilização de infra-estrutura de informática, ou qualquer outra forma de comunicação, o importante é assegurar a capacitação e o compromisso das equipes envolvidas no ciclo produtivo de bens e serviços do setor público para o tratamento da informação, de um ponto de vista gerencial. O fluxo adequado de informações deve favorecer não só a alta direção do governo Federal, como também as equipes remotas e as unidades da Federação. Deve prevalecer o princípio da cooperação, onde todos se beneficiam com a implementação do sistema, no equacionamento das restrições, mesmo considerando a obrigatoriedade do fornecimento da informação periódica sobre o desempenho ao longo do exercício.



A elaboração do Plano Plurianual 2004-2007, bem como os respectivos princípios de gestão, reafirmam o compromisso do Governo de envolver os entes federados e a sociedade civil em sua implementação. Para isto é necessário construir progressivamente as bases para um PPA mais federativo, ao mesmo tempo em que se redefinem os termos do processo de descentralização em curso no Governo Federal. Trata-se não só de aproximar as decisões da administração pública federal das demandas dos cidadãos e tornar a gestão pública mais eficiente, como também criar os meios para uma atuação compartilhada com os demais entes subnacionais.

O Pacto de Concertação, proposto no Projeto de Lei do PPA 2004-2007, é o instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais - macrorregional, estadual, sub-regional, municipal, etc. -, capaz de por em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento local e nacional, baseada em estratégias de estruturação equilibrada e complementar dos múltiplos territórios, cada qual com a sua diversidade e identidade cultural, que compõem o Brasil. Tem a finalidade de ampliar o diálogo, de forma sistemática, entre os entes federados, em torno de programas e estratégias comuns, que assegurem a continuidade das ações e coloquem, numa linha coerente, as intenções de prosperidade local e a estratégia de desenvolvimento nacional e inserção internacional. Esta síntese de vontades comuns é essencial que seja exercida ao nível sub-regional, ponto de encontro dos compromissos assumidos a partir dos demais níveis territoriais. Fica a sub-região, nessa nova engenharia territorial, como pivô da coerência territorial.

Na intenção do Governo de promover a redução das desigualdades entre as regiões, como é o caso, por exemplo, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, pressupõe-se que os Pactos de Concertação tratem de forma diferenciada as sub-regiões cuja renda por habitante se encontre abaixo da média nacional. O princípio da solidariedade entre os territórios passa pelo tratamento explicitamente diferenciado, de acordo com as condições sócio-econômicas de cada uma das sub-regiões; pela equidade no acesso aos serviços essenciais,

fundados sobre a diferenciação das soluções encontradas de acordo com as especificidades sub-regionais; por uma atuação preferencial e emergencial sobre as áreas de risco social ou de estagnação econômica, é o caso dos territórios rurais em decadência ou dos bairros pobres das grandes cidades, que concentram fenômenos crescentes de exclusão e de precariedade.

A iniciativa do Governo Federal de promover a pactuação pressupõe um envolvimento dos entes federativos e da sociedade local, num formato mais permanente de compartilhamento de responsabilidades, que passa pela contratualização da atuação dos três níveis de Governo em algumas áreas consideradas estruturantes para o desenvolvimento sub-regional (saúde, educação, habitação, saneamento, energia, transportes, recursos hídricos, telecomunicações, ciência e tecnologia, meio ambiente e transferência de renda), tendo como referência o PPA do Governo Federal e sua Estratégia de Desenvolvimento, e, a partir disso, as possíveis sinergias com os PPAs estaduais e, quando houver, municipais.

IV.1 - Objetivo dos Pactos de Concertação

O objetivo geral dos Pactos de Concertação entre União, Estados e Municípios é implementar os programas selecionados em comum acordo com os três entes da federação, considerando a demanda da sociedade e visando a um projeto de desenvolvimento em nível sub-regional articulado à estratégia de desenvolvimento nacional que orientou a formulação do PPA 2004-2007 do Governo Federal.

Como resultados, espera-se aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação pública, por meio da definição e convergência de prioridades dos governos Federal, estaduais e municipais, de modo a promover a redução das desigualdades regionais, o equilíbrio no acesso aos serviços essenciais e a reversão da situação de exclusão e precariedade de populações residentes em territórios em risco social e estagnação econômica.

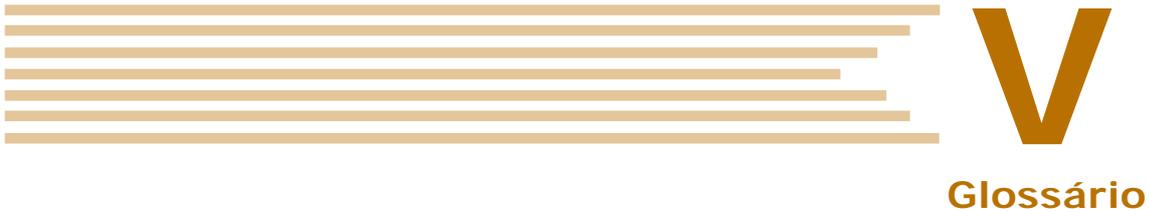
IV.2 - Principais Diretrizes

Em se tratando de um esforço inovador da gestão pública, os Pactos de Concertação requerem seja traçada uma linha orientadora do caminho a ser percorrido, representada pelas seguintes diretrizes:

- Alinhamento com a Estratégia de Desenvolvimento do PPA do Governo Federal, com o PPA estadual e, quando

houver, com os planos plurianuais dos municípios agrupados;

- Não obrigatoriedade: o pacto será celebrado por adesão do estado e do respectivo agrupamento de municípios;
- De natureza intergovernamental, envolvendo programas implementados pelos governos Federal, estadual e municipais, associados conforme instrumento jurídico específico a ser constituído;
- Por parte da União, será objeto do pacto, inicialmente, um número limitado de programas a serem selecionados a partir dos programas prioritários associados às metas presidenciais;
- Baseia-se na sub-regionalização do gasto dos programas pactuados, a partir do PPA do Governo Federal e do PPA estadual.
- Os Ministérios Setoriais, responsáveis pela implementação dos programas selecionados, serão atores envolvidos no pacto, assumindo diretamente por parte da União, no que couber, as responsabilidades estabelecidas no instrumento formal;
- Adota o princípio da subsidiariedade, ou seja, a sua aplicação efetua-se ao nível de intervenção mais adequado e conforme as competências, interesses e capacidades, inclusive fiscal, dos três entes federativos;
- A sociedade civil participa do pacto na medida em que é consultada previamente à concertação e assume responsabilidades sobre o controle social da implementação dos programas pactuados, bem como sobre a execução de ações específicas;
- Os entes federativos são provedores das informações necessárias para estabelecer as análises e avaliações sobre a implementação do pacto, e esta prática será definida no instrumento formal adotado; e
- O pacto terá vigência compatível com o PPA do Governo Federal e o PPA estadual. Poderá adotar também, de forma indicativa, o modelo de PPA deslizante.



Ação de Execução Descentralizada - Atividades ou projetos, na área de competência da União, executados por outro ente da federação (Estado, Município ou Distrito Federal), com recursos repassados pela União.

Ação de Execução Direta - Ação executada diretamente ou sob contratação pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos para outros entes da federação (Estados, Distrito Federal, Municípios).

Avaliação de Programas - Processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de um programa, com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de forma a gerar recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público.

Avaliação do PPA - Processo sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos recursos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, permitindo sua implementação no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano e o alcance dos objetivos de Governo.

Câmaras do Conselho de Governo - São colegiados criados em ato do poder Executivo, com a finalidade de formular políticas públicas cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério. As ações executivas das Câmaras serão desenvolvidas por Comitês Executivos, cuja composição e funcionamento são definidos em ato do Poder Executivo.

Consórcio - Associação formada por dois ou mais entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum.

Efetividade - É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado Programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.

Eficácia - É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

Eficiência - É medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.

Elaboração do PPA - Processo de concepção de orientações estratégicas, diretrizes e objetivos estruturados em programas com vistas ao alcance do projeto de Governo.

Entidade Pública - Unidade dotada de personalidade jurídica e integrante da administração pública indireta, tais como autarquias, fundações públicas e sociedades de economia mista.

Estratégia de Desenvolvimento - É a síntese lógica do programa de governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas - social, econômica, de infraestrutura, ambiental e regional - com vistas à transformação da sociedade a longo prazo.

Gestão de Programas - Processo composto pelas etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas visando o alcance de seu objetivo e contribuindo para o alcance de seu objetivo e contribuindo para o alcance da estratégia de desenvolvimento do Plano Plurianual.

Implementação de Programas - Processo estruturado que articula diversos tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para a execução das metas físicas das ações que compõem o Programa e o alcance de seus objetivos.

Linha de Crédito - Ação realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação. Enquadram-se também nessa classificação os casos de empréstimos concedidos por estabelecimento oficial de crédito a Estados e Distrito Federal, Municípios e ao Setor Privado.

Monitoramento de Programas - Processo de acompanhamento da execução das ações do programa visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.

Monitoramento do PPA - Processo contínuo de acompanhamento da implementação do Plano Plurianual, referenciado na estratégia de desenvolvimento e nos desafios, que objetiva subsidiar a alocação dos recursos; identificar e superar restrições sistêmicas; corrigir rumos, sistematizar elementos para subsidiar os processos de avaliação e revisão, e, assim, contribuir para a obtenção dos resultados globais desejados.

Órgão Público - Unidade organizacional instituída para o desempenho de funções estatais por meio de seus agentes. São unidades integrantes da estrutura da administração direta e da administração indireta da União.

Plano Gerencial - É o instrumento que orienta a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo.

Programa - Instrumento de organização da atuação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) que concorrem para objetivos setoriais preestabelecidos, constituindo uma unidade básica de gestão com responsabilidade pelo desempenho e transparência das ações de Governo.

Programa de Apoio Administrativo - Programa que engloba ações de natureza tipicamente administrativa e que colaboram para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e demais programas.

Programa de Gestão de Políticas - Programa que abrange ações de gestão de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas.

Programa de Serviços ao Estado - Programa que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico.

Programa Finalístico - Programa que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade.

Programa Intra-setorial - Programa que possui ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão.

Programa Multisetorial - Programa que tem pelo menos uma ação de unidade administrativa de órgão diverso ao que detém a responsabilidade pelo Programa.

Programa Prioritário - Programa de elevado impacto na estratégia de desenvolvimento do Governo devendo contar com gestão diferenciada, conforme proposto no anexo das metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Programa Unissetorial - Programa que possui todas ações de responsabilidade de uma única unidade administrativa do mesmo órgão, seja administração direta ou indireta.

Revisão do PPA - Processo de adequação do Plano Plurianual às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de programa, resultante dos processos de monitoramento e avaliação.

Sub-Região - Grupo de municípios organizados a partir de um projeto de desenvolvimento local.

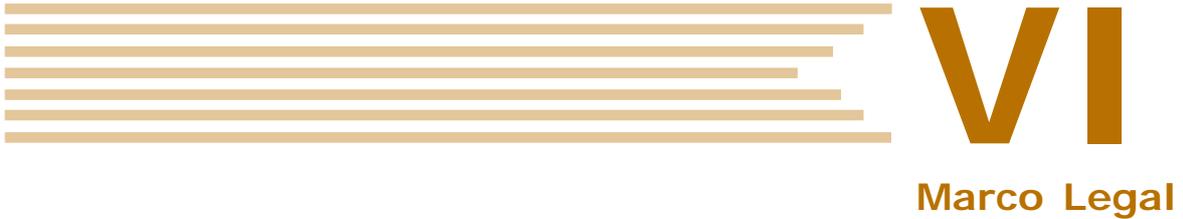
Temas Transversais - Temas que envolvem valores e conceitos que devem ser considerados na ação de governo, tais como direitos humanos, meio ambiente, gênero, raça e etnias.

Transferência Obrigatória - Operação especial que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Transferências Outras - Operação especial que transfere recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, organizações não-governamentais e outras instituições.

Transferência Voluntária - Operação especial que transfere recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Destinam-se à execução de ações em áreas de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Unidade Administrativa - Unidade organizacional subordinada ou vinculada a órgão da administração pública, conforme sua estrutura organizacional.



DECRETO Nº 5.233 DE 6 DE OUTUBRO DE 2004.

Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art.84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004,

DECRETA:

Art. 1º A gestão do Plano Plurianual, para o quadriênio 2004-2007, orientada segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, é constituída pela gestão estratégica e pela gestão tático-operacional.

§ 1º A gestão estratégica, de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República e em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, compreende o monitoramento, a avaliação e a revisão dos desafios e dos programas prioritários do Plano Plurianual.

§ 2º A gestão tático-operacional, de responsabilidade dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas.

§ 3º Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordenar os processos de monitoramento, de avaliação e de revisão dos programas e do Plano Plurianual, bem como disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico à gestão tático-operacional.

Art. 2º Para os fins deste decreto, são utilizados os conceitos conforme glossário constante do Anexo.

Art. 3º Os titulares dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, relacionados no Anexo III da Lei nº

10.933, de 11 de agosto de 2004, identificarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias, contado da publicação deste Decreto, as unidades administrativas às quais cada programa e cada ação, sob sua responsabilidade, estejam vinculados.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos responsáveis pelos programas e ações manter atualizadas no Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União as informações de que trata o caput.

Art. 4o A gestão do programa é de responsabilidade do gerente de programa, que poderá contar com o apoio de gerente-executivo, e a gestão da ação é de responsabilidade do coordenador de ação.

§ 1o O gerente de programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado, e o coordenador de ação é o titular da unidade administrativa à qual se vincula a ação, nos termos do art. 3o.

§ 2o Compete ao gerente de programa:

I - negociar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do programa;

II - monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa;

III - indicar o gerente executivo, se necessário;

IV - buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do programa;

V - gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do programa;

VI - elaborar o plano gerencial do programa, que incluirá o plano de avaliação; e

VII - validar e manter atualizadas as informações do desempenho físico das ações, da gestão de restrições e dos dados gerais do programa, sob sua responsabilidade, mediante alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan.

§ 3o Compete ao gerente-executivo apoiar a atuação do gerente de programa, no âmbito de suas atribuições.

§ 4o Compete ao coordenador de ação:

I - viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa;

II - responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação;

III - utilizar os recursos de forma eficiente, segundo normas e padrões mensuráveis;

IV - gerir as restrições que possam influenciar a execução da ação;

V - estimar e avaliar o custo da ação e os benefícios esperados;

VI - participar da elaboração dos planos gerenciais dos programas; e

VII - efetivar o registro do desempenho físico, da gestão de restrições e dos dados gerais das ações, sob sua responsabilidade, no SIGPlan.

§ 5o O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá a periodicidade para o registro das informações no SIGPlan.

Art. 5o Será constituído em cada órgão do Poder Executivo um comitê de coordenação dos programas, com a finalidade de coordenar os processos de gestão para o alcance dos objetivos setoriais, por meio da validação e pactuação dos planos gerenciais de cada programa.

§ 1o Integrarão o comitê de que trata este artigo o Secretário-Executivo do órgão, ou cargo equivalente, como coordenador, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, ou cargo equivalente, os gerentes de programa e outros titulares de unidades e de entidades vinculadas, indicados.

§ 2o As funções atribuídas ao comitê de que trata o caput poderão ser exercidas por unidade colegiada de coordenação em funcionamento no órgão, desde que observada, na sua composição, o disposto no § 1o deste artigo.

Art. 6o Cada órgão do Poder Executivo deverá criar para cada programa multissetorial, sob sua responsabilidade, um comitê gestor de programa, com a finalidade de monitorar e avaliar o conjunto de suas respectivas ações, por meio do plano gerencial do programa.

§ 1o Integrarão o comitê de que trata este artigo o gerente de programa, os coordenadores de ação e o gerente-executivo, se houver.

§ 2o Para a gestão de programas intra-setoriais, poderão ser constituídos comitês gestores de programa, a critério do órgão responsável pelo programa.

Art. 7o Os temas transversais, quando de interesse da administração pública federal, serão geridos pelas respectivas Câmaras do Conselho de Governo e seus Comitês Executivos, bem assim por grupos de trabalho específicos para esse fim constituídos.

Art. 8o Fica instituído, nos termos do § 1o do art. 9o da Lei no 10.933, de 2004, o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, no âmbito do Poder Executivo, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento.

§ 1o O Sistema de Avaliação do Plano Plurianual será apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, a ser instituída no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e por unidade de monitoramento e avaliação de cada Ministério, órgão equivalente ou de cada Secretaria Especial da Presidência da República.

§ 2o Caberá à Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance dos resultados.

§ 3o A Comissão de que trata este artigo será constituída por representantes de órgãos do Poder Executivo e contará com suporte técnico e administrativo da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 4o À unidade de monitoramento e avaliação, de cada órgão, cabe apoiar a elaboração dos planos gerenciais, o monitoramento e a avaliação dos programas, bem como oferecer subsídios técnicos que auxiliem na definição de conceitos e procedimentos específicos.

§ 5o A Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definirão, em conjunto, diretrizes para a participação da sociedade civil na avaliação dos programas e do Plano Plurianual.

Art. 9o O plano gerencial do programa, que inclui o plano de avaliação, assim como suas atualizações, será encaminhado

pelo gerente de programa ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do SIGPlan.

Art. 10. A Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordenarão, em conjunto, o processo de seleção, monitoramento e avaliação dos programas prioritários, em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, podendo definir instrumentos complementares de gestão.

Parágrafo único. A Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderão, em conjunto, fixar em instrumento formal com órgãos do Poder Executivo, responsáveis pela implementação dos programas prioritários de que trata o caput, as estratégias indispensáveis ao alcance do resultado desses programas.

Art. 11. Observadas as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Municípios e o Distrito Federal, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas.

Parágrafo único. Os pactos de concertamento de que trata o caput abrangerão os programas e ações estruturantes para o projeto de desenvolvimento local, que contribuam para os objetivos do Plano Plurianual, e contarão com a participação da sociedade civil.

Art. 12. Os titulares das empresas que integram o orçamento de investimento das empresas estatais e do Ministério da Defesa identificarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias, contado da publicação deste Decreto, os gerentes de programas e os coordenadores de ação, dos programas e ações sob sua responsabilidade, não se aplicando o disposto no caput do art. 3º deste Decreto.

Art. 13. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá manter atualizada a relação dos gerentes e coordenadores de ação de todos os programas e, ainda, mediante ato próprio, estabelecer os calendários e eventos do ciclo de gestão e orientações complementares necessárias ao cumprimento deste Decreto.

Art. 14. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 06 de outubro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.10.2004

A N E X O

GLOSSÁRIO

Avaliação de Programas - Processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de um programa, com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de forma a gerar recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público.

Avaliação do PPA Processo - sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos recursos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, permitindo sua implementação no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e o alcance dos objetivos de governo.

Câmaras de Conselho de Governo - São colegiados criados em ato do Poder Executivo, com a finalidade de formular políticas públicas cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério. As ações executivas das Câmaras são desenvolvidas por Comitês Executivos, cuja composição e funcionamento são definidos em ato do Poder Executivo.

Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos orçamentos da União - É o meio de registro das informações relevantes sobre os programas e ações orçamentárias e é composto de um acervo de dados que abrange a programação de médio prazo, consubstanciada no Plano Plurianual, e a programação anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais da União.

Coordenador de Ação - É o responsável pela obtenção do produto (bem ou serviço) que contribui para atender aos objetivos de um programa, executa e monitora uma ou mais ações.

Ciclo de gestão do PPA - Conjunto de eventos integrados que viabilizam o alcance dos objetivos de governo. O ciclo compreende os processos de elaboração da programação,

considerando prévio diagnóstico do problema ou demanda da sociedade, a implementação dos programas, o monitoramento, avaliação e revisão deles.

Desafios - São alvos a serem atingidos para promover a estratégia de desenvolvimento proposta no Plano Plurianual. Os desafios são enfrentados por meio da implementação dos programas.

Efetividade - É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.

Eficácia - É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.

Eficiência - É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos

Elaboração do PPA - Processo de concepção de orientações estratégicas, diretrizes e objetivos estruturados em programas com vistas ao alcance do projeto de Governo.

Estratégia de Desenvolvimento - É a síntese lógica do programa de governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas - social, econômica, de infraestrutura, ambiental e regional - com vistas à transformação da sociedade a longo prazo.

Gestão de Programas - Processo composto pelas etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas, visando o alcance de seu objetivo e contribuindo para o alcance da estratégia de desenvolvimento do Plano Plurianual.

Implementação de Programas - Processo estruturado que articula diversos tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para a execução das metas físicas das ações que compõem o programa e o alcance de seus objetivos.

Monitoramento de Programas - Processo de acompanhamento da execução das ações do programa visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.

Monitoramento do PPA - Processo contínuo de acompanhamento da implementação do Plano Plurianual,

referenciado na estratégia de desenvolvimento e nos desafios, que objetiva subsidiar a alocação dos recursos, identificar e superar restrições sistêmicas, corrigir rumos, sistematizar elementos para subsidiar os processos de avaliação e revisão, e, assim, contribuir para a obtenção dos resultados globais desejados.

Órgão Público - Unidade organizacional instituída para o desempenho de funções estatais por meio de seus agentes. São unidades integrantes da estrutura da administração direta e da administração indireta da União.

Pacto de Concertamento - Processo de planejamento e gestão integrados e compartilhados pelos três entes da Federação e a sociedade, que busca a convergência de prioridades e a sincronização de ações, como forma de apoiar a implementação de um projeto de desenvolvimento regional articulado à estratégia nacional de desenvolvimento que orientou a elaboração do PPA 2004-2007.

Plano gerencial - Plano gerencial é o instrumento que orienta a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo.

Programa - Instrumento de organização da atuação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) que concorrem para objetivos setoriais preestabelecidos, constituindo uma unidade básica de gestão com responsabilidade pelo desempenho e transparência das ações de governo.

Programa Intra-Setorial - Programa que possui ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão.

Programa Multisetorial - Programa que tem pelo menos uma ação de unidade administrativa de órgão diverso ao que detém a responsabilidade pelo programa.

Programa Unissetorial - Programa que possui todas as ações de responsabilidade de uma única unidade administrativa do mesmo órgão, seja da administração direta ou indireta.

Programa Prioritário - Programa de elevado impacto na estratégia de desenvolvimento do governo, devendo contar com gestão diferenciada, conforme proposto no anexo das metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Revisão do PPA - Processo de adequação do Plano Plurianual às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de programa, resultante dos processos de monitoramento e avaliação.

Sub-Região - Grupo de municípios organizados a partir de um projeto de desenvolvimento local.

Temas Transversais - Temas que envolvem valores e conceitos que devem ser considerados na ação de governo, tais como direitos humanos, meio ambiente, gênero, raça e etnias.

Unidade Administrativa - Unidade organizacional subordinada ou vinculada a órgão da administração pública, conforme sua estrutura organizacional.

