

RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2004-2007

Exercício 2007

Ano Base 2006



AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

CADERNO 1



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS**

**PLANO PLURIANUAL
2004-2007**

RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO

**Avaliação do Plano Plurianual
Caderno 1**

EXERCÍCIO 2007

ANO BASE 2006

Brasília, setembro de 2007

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K

FONE: 55 (61) 3429.4080

FAX: 55 (61) 3226.8122

Site: www.planejamento.gov.br

CEP: 70040-906 – Brasília – DF

© 2007, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

Normalização Bibliográfica: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.
Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2007 - ano base 2006 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

62p. : il - (Avaliação do Plano Plurianual. Caderno 1)

1. Planejamento governamental - relatório. 2 Orçamento público.
3 Administração pública. I Título

CDU: 338.26 "2007" (047)



LISTA DE CADERNOS PUBLICADOS

LISTA DE CADERNOS PUBLICADOS

01 Avaliação do Plano Plurianual

- 02 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- 03 Ministério da Ciência e Tecnologia
- 04 Ministério da Cultura
- 05 Ministério da Defesa
- 06 Ministério da Educação
- 07 Ministério da Fazenda
- 08 Ministério da Integração Nacional
- 09 Ministério da Justiça
- 10 Ministério da Previdência Social
- 11 Ministério da Saúde
- 12 Ministério das Cidades
- 13 Ministério das Comunicações
- 14 Ministério das Relações Exteriores
- 15 Ministério de Minas e Energia
- 16 Ministério do Desenvolvimento Agrário
- 17 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- 18 Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- 19 Ministério do Esporte
- 20 Ministério do Meio Ambiente
- 21 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- 22 Ministério do Trabalho e Emprego
- 23 Ministério do Turismo
- 24 Ministério dos Transportes
- 25 Presidência da República
- 26 Secretarias Especiais
- 27 Poderes Legislativo e Judiciário, TCU e Ministério Público da União

ÍNDICE

Apresentação	9
Avaliação do Cenário Macroeconômico	11
Avaliação da Gestão do Plano	23
Conclusão	60

APRESENTAÇÃO

A fim de atender o disposto no art. 9º da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 e suas alterações, o Relatório Anual de Avaliação está estruturado em quatro volumes, que trazem a avaliação do PPA e os respectivos demonstrativos da programação apresentados na forma dos Anexos I e II.

O Volume I é constituído pela avaliação do PPA e compreende:

- a) avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas, que embasaram a elaboração do PPA, mostrando as razões das eventuais discrepâncias verificadas entre o cenário previsto e a realidade econômica brasileira no exercício de 2006;
- b) análise agregada das informações obtidas a partir da avaliação de programas e da gestão de órgãos setoriais, incluindo tratamento aos temas transversais relativos a raça, gênero, criança e juventude e pessoas com deficiência;
- c) avaliação de cada programa e órgão de governo, abrangendo os resultados obtidos em 2006, identificando os fatores que afetaram o desempenho dos programas e as recomendações para seu aperfeiçoamento.

As avaliações referem-se aos programas de tipo finalístico, agrupadas por órgão setorial, obtidas a partir da percepção dos gerentes de programas e suas equipes, sob a ótica de auto-avaliação. O produto do trabalho é resultado das atividades realizadas em conjunto com os atores diretamente envolvidos no processo de avaliação, sendo estes: gerências dos programas; Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPOA); Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs); Secretarias Executivas dos órgãos setoriais e equipes técnicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - DEST, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Secretaria de Gestão - SEGES, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI e Secretaria de Orçamento Federal - SOF).

As informações são obtidas por meio de roteiros de questões respondidas no Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SIGPlan). Os documentos incluem uma avaliação quanto à possibilidade de alcance dos índices finais previstos para cada indicador de programa e um demonstrativo de execução orçamentária e não-orçamentária. Esse demonstrativo inclui os valores referentes às ações desenvolvidas tanto no âmbito do próprio órgão responsável quanto em outros Ministérios, no caso dos programas multissetoriais. As avaliações dos programas de cada Ministério e das Secretarias Especiais são precedidas de um Sumário Executivo que contém informações sintéticas dos resultados e dos principais aspectos da avaliação da concepção e da implementação do conjunto de programas. Inclui, ainda, um quadro informativo quanto aos recursos previstos e realizados do conjunto de ações orçamentárias e não-orçamentárias de responsabilidade do órgão.

Os Volumes II e III contemplam os Anexos I e II. O primeiro anexo refere-se à programação plurianual 2004-2007 e a execução física e financeira das ações realizadas no exercício de 2006. O documento contém ainda: índices alcançados, por indicador e por programa, nos exercícios de 2004, 2005 e 2006; índices de referência; índices previstos para 2007 e avaliação da possibilidade de alcance dos valores ao final do PPA.

O Anexo II, por sua vez, compreende esclarecimentos relativos à programação e à execução de projetos de grande vulto quando da ocorrência de situações previstas nos incisos V, VI e VII do art. 9º da Lei nº 10.933/2004 e suas alterações.

O Volume IV, na forma dos Anexos III, IV e V, compreende os programas de governo do PPA 2008-2011 classificados por tipos finalísticos (Anexo III) e Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais (Anexo IV), além das ações não-orçamentárias (Anexo V), conforme o Projeto de Lei nº 031/2007, encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto do corrente ano.

Compõem esse conjunto as ações orçamentárias cuja execução refere-se a um único exercício financeiro, exceto os projetos de grande vulto, as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período do Plano seja inferior a R\$ 75 milhões e os projetos cujo custo total estimado seja inferior aos limites estabelecidos para os projetos de grande vulto.



AVALIAÇÃO DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

AVALIAÇÃO DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

INTRODUÇÃO

Conforme determina o artigo 9º, inciso II, da Lei nº 10.933/2004, apresentamos a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados.

Essa avaliação trata do crescimento econômico ocorrido no ano de 2006 e de suas perspectivas para 2007, a partir da análise dos componentes que integram o Produto Interno Bruto –(PIB), pela ótica da demanda e da oferta agregada. Além disso, analisa-se a política fiscal por meio da comparação entre as estimativas de receita e de despesa, o cenário fiscal realizado e o comportamento da poupança e dos investimentos agregados.

A Estratégia de Crescimento e a Evolução do Ano de 2006

Em 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou nova metodologia para o cálculo das contas nacionais, tendo como referência inicial o ano de 2000. Foram incorporadas ao cálculo do PIB informações tributárias e de diversas pesquisas setoriais do IBGE, o que permitiu aperfeiçoar a qualidade das informações e atender às recomendações das Nações Unidas.

Com a nova metodologia o crescimento do PIB de 2006 foi revisto de 2,9% para 3,7%. A taxa de crescimento, em 2006, ficou abaixo da prevista no PPA 2004-2007, embora a alteração na distribuição dos pesos dos componentes da Demanda e da Oferta tenha alterado significativamente o quadro sobre o qual foram realizadas as previsões. O peso do setor Serviços na Oferta, por exemplo, subiu em quase 10 pontos percentuais, entre a metodologia nova e a antiga e a participação do Consumo das Famílias na Demanda aumentou em cinco pontos percentuais.

A tabela a seguir ilustra, segundo a ótica da demanda, os valores projetados e os efetivamente realizados no período de 2004-2007.

Tabela 1. Crescimento Real do PIB 2004-2007, segundo a ótica da demanda agregada (previsto* e realizado) - (%a.a)

	2004		2005		2006		2007	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	PPA	LOA
PIB	3,5	5,7	4,0	2,9	4,5	3,7	5,0	4,75
Consumo das Famílias	3,2	3,8	3,5	4,7	4,5	4,3	5,0	4,7
Consumo do Governo	3,0	4,1	3,5	1,9	4,0	3,6	4,5	3,0
Investimento	4,5	9,1	6,0	3,6	7,0	8,7	8,0	11,0
Exportação de bens e serviços	8,5	15,3	7,0	10,1	6,0	4,6	7,0	7,0
Importação de bens e serviços	9,2	14,4	8,0	9,3	9,0	18,1	10,2	15,0

* Os valores previstos referem-se às projeções quando da elaboração do PPA 2004-2007, não considerando a nova metodologia de cálculo das contas nacionais

Em 2006, a expansão do investimento (8,7%) ficou acima da previsão original do PPA (7%) e foi resultado:

- a) da redução da Taxa over-Selic, que teve uma média de 15,3%, ao ano ante 19,1% ao ano, em 2005;
- b) do aumento de 4,6% na indústria da construção civil;
- c) do aumento de 5%, em termos reais, nos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- d) da melhora das expectativas com relação à evolução futura da economia.

O setor externo reverteu sua trajetória de contribuição positiva à expansão do PIB, com as exportações crescendo 4,6% e as importações 18,1%. O consumo das famílias aumentou 4,3%, valor próximo do previsto (4,5%) e contribuiu com 2,6 pontos percentuais para a expansão do PIB. A expansão do emprego, da renda real e o incremento do volume de crédito para a pessoa física, especialmente do crédito consignado, contribuíram para o desempenho do consumo das famílias.

A análise da composição do PIB, pela ótica do produto (oferta agregada), evidencia o crescimento da agropecuária (4,1%), próximo ao da projeção do PPA (4,4%), e mostra a recuperação deste setor após o modesto crescimento de 1%, em 2005, em virtude de quebras de safra e de ocorrência de febre aftosa. A indústria também apresentou expansão (2,8%) abaixo da prevista (5%), destacando-se positivamente o crescimento de 6% da indústria extrativa mineral e de 4,6% da indústria da construção civil.

A produção de bens intermediários (2,1%) e de bens de consumo não-duráveis (2,7%) foram as principais categorias de uso que refrearam o maior crescimento da produção industrial. Os setores que tiveram maior impacto negativo sobre o desempenho da indústria foram Vestuário e Acessórios (-5,1%) e Calçados e Artigos de Couro (-2,7%). Por sua vez, o setor de bens de capital apresentou uma expansão de 5,7% em consequência do aumento do investimento, o que possibilitou a ampliação da capacidade instalada da economia brasileira. Em relação ao setor de bens de consumo duráveis, houve um crescimento de 5,8%, resultado do aumento do rendimento médio das pessoas ocupadas, das transferências do governo e da expansão do crédito.

O crescimento de serviços (3,7%), por sua vez, ficou abaixo do previsto (4,2%), conforme evidenciado pela Tabela 2.

Tabela 2. Crescimento Real do PIB segundo a ótica da oferta agregada (previsto* e realizado) - (%aa)

	2004		2005		2006		2007	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	PPA	LOA
PIB	3,5	5,7	4,0	2,9	4,5	3,7	5,0	4,75
Agropecuária	3,7	2,3	4,0	1,0	4,4	4,1	4,9	4,0
Indústria	4,1	7,9	4,6	2,1	5,0	2,8	5,6	7,0
Serviço	3,2	5,0	3,6	3,3	4,2	3,7	4,6	3,6

* Os valores previstos referem-se às projeções quando da elaboração do PPA 2004-2007, não considerando a nova metodologia de cálculo das contas nacionais

O comércio (4,8%), a intermediação financeira (6,1%) e a administração pública (3,1%) impulsionaram o crescimento do setor de serviços em 2006. O crescimento de serviços decorre, em grande medida, do aumento de 4,3% no consumo das famílias, o qual se traduziu em uma elevação de 6,4% nas vendas do comércio varejista ampliado em 2006. Outro fator que contribuiu para o aumento do consumo foi a expansão do volume de crédito na economia, que teve como conseqüência o aumento de sua participação em relação ao PIB em 2,7 pontos percentuais, entre dezembro de 2005 e de 2006.

Para 2007, os dados do segundo trimestre confirmam a continuidade da trajetória de elevação da atividade econômica com base na expansão da demanda doméstica. Diversos fatores respaldam esse cenário, particularmente: a) a redução da Taxa over-Selic ao longo de 2007, atingindo, em setembro, 11,25% ao ano; b) reajustes salariais e aumento do salário mínimo que têm garantido a recuperação real da massa salarial; c) redução da vulnerabilidade externa com reflexos na queda do risco-país e na estabilidade da taxa de câmbio; d) ampliação das famílias atendidas por programas sociais; e) ampliação dos investimentos, particularmente em máquinas e equipamentos. Esses fatores levaram a um aumento do PIB de 5,4% no segundo trimestre de 2007, em relação ao mesmo trimestre de 2006, e de 4,8% no acumulado de quatro trimestres.

Essa expansão, por outro lado, não deverá afetar a tendência de queda da inflação, uma vez que vem se mantendo em patamar crescente a taxa de investimento da economia, que atingiu 17,7% no segundo trimestre de 2007. Dessa forma, a maturação dos investimentos já realizados, elevando a capacidade produtiva, e a safra recorde prevista para 2007 afastam possíveis restrições de oferta e pressões estruturais de preços.

Demanda Agregada

A previsão de crescimento do PIB para 2007 foi ajustada para 4,7%, adequando-se as taxas de crescimento às observadas, em 2006, e as alterações nos pesos decorrentes da mudança de metodologia.

O consumo das famílias apresentará expansão maior em 2007 em conseqüência do aumento real nos salários e no volume de crédito para aquisição de bens. A redução da inflação tem permitido que os reajustes nominais de salários se transformem em aumentos reais, o que em conjunto com a expansão dos empregos tem elevado a massa real de salários da economia. Em 2007, no período de janeiro a julho, o rendimento médio real do trabalho cresceu 4,2% e a massa salarial real 7,2%, em relação ao mesmo período de 2006.

A redução na taxa de juros básica da economia diminui o custo do crédito e cria as condições para o financiamento do consumo em condições mais favoráveis. Nos primeiros sete meses de 2007, o volume de novas concessões de crédito para pessoa física aumentou 8,8% em termos reais. Como resultado da evolução desses dois fatores: mercado de trabalho e de crédito e dos programas de transferência de recursos para famílias mais pobres, as vendas reais no varejo cresceram 13,6% no primeiro semestre de 2007, em relação ao mesmo semestre de 2006.

A redução nas taxa de juros de mercado, e a redução, ainda mais acentuada, na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a ampliação dos financiamentos do BNDES e a perspectiva de aumento na demanda têm garantido a expansão do investimento privado, o qual deverá ser complementada e impulsionada pelas medidas adotadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No segundo trimestre de 2007, a formação bruta de capital fixo cresceu 13,8%, em relação ao mesmo período do ano anterior, em decorrência da maior aquisição de máquinas e equipamentos e da forte expansão do setor da construção civil.

A recuperação da renda e da atividade, por outro lado, tende a elevar as importações de bens e serviços. Entre janeiro e julho de 2007, o *quantum* importado de bens cresceu 23,2%, em comparação com o mesmo período de 2006, sendo mais relevante em bens de capital (30,3%) e em bens de consumo duráveis (46,1%). Os gastos com serviços também deverão se elevar em consequência da ampliação da renda e do volume de comércio do País.

Considerando o maior ritmo de crescimento das importações de bens (27,9%), em relação ao das exportações (16,9%), o saldo da balança comercial deverá se reduzir, porém, mantendo-se em patamar positivo e assegurando a solidez das contas externas.

As exportações de bens e serviços, por seu turno, cresceram 9,5% no acumulado do ano, até o segundo trimestre de 2007, taxa significativamente maior do que a verificada no mesmo período de 2006 (3%), e as importações de bens e serviços, também elevaram a velocidade de expansão, com aumento de 19,3%, ante 14,4% no segundo trimestre de 2006. Apesar desse comportamento ter gerado uma contribuição negativa do setor externo para o crescimento do PIB, contrapartida de um aumento mais acentuado do consumo e do investimento, o ritmo de crescimento das exportações está se acelerando enquanto o das importações mostra uma tendência a se estabilizar. Ao longo do tempo, com a maturação dos investimentos, que já vem ocorrendo, e a continuidade de aumento da poupança doméstica, o setor externo poderá voltar a contribuir liquidamente para a expansão do PIB.

Projeta-se um crescimento do consumo do governo pouco menor do que o verificado no ano de 2006. A expansão da economia tem permitido uma ampliação da arrecadação tributária, mesmo com a estabilidade das alíquotas e, até mesmo, com a redução da carga tributária sobre setores estratégicos para o crescimento econômico. A gestão responsável da política fiscal, a trajetória cadente da dívida pública, como percentual do PIB, e a superação das metas de *superavit* primário permitem a expansão dos investimentos sociais e em infra-estrutura resguardando-se o equilíbrio das contas públicas. Como resultado da ampliação dos programas sociais e de ações direcionadas, estará garantida a maior equidade na distribuição dos resultados do crescimento econômico. Adicionalmente, os investimentos em infra-estrutura removerão os gargalos na estrutura produtiva, com redução dos custos de logística, contribuindo para a estabilidade dos preços, e o aumento da produtividade e da competitividade da economia brasileira.

Oferta agregada

Para 2007, projeta-se que o crescimento da atividade econômica volte a ser liderado pelo setor industrial. No caso da indústria de transformação, que subiu 7,2% no segundo trimestre de 2007, em relação ao mesmo período de 2006 (na medida das contas nacionais), essa estimativa é ancorada nos seguintes fatores: o expressivo aumento da demanda interna por bens de consumo em consequência do aumento da massa salarial e do crédito para as famílias; a elevação dos investimentos em máquinas e equipamentos, decorrentes das condições favoráveis de financiamento e para atender ao aumento do consumo e a recuperação da renda da atividade agropecuária, o que se traduz em maiores investimentos e demanda nesse setor.

Com relação à construção civil, espera-se a manutenção do crescimento do setor, como resultado das medidas tributárias e financeiras de incentivo a este ramo, da trajetória de redução das taxas de juros e do aumento da renda da população.

A atividade extrativa deverá manter sua tendência de alta, dada as vantagens comparativas do País e a crescente demanda mundial por *commodities* metálicas e agrícolas, particularmente as relacionadas à produção de energia. No caso de combustíveis minerais, os investimentos em andamento e previstos para ampliação da produção de petróleo e gás deverão compatibilizar a produção, com as necessidades do crescimento projetado do PIB.

Em 2007, deverá se consolidar a recuperação do setor agropecuário. As estimativas realizadas em junho indicam uma safra recorde que deverá ser 14% superior à de 2006, beneficiada pela alta de preço dos produtos agrícolas e pelas condições climáticas favoráveis.

Setor Externo

No setor externo, em 2007, projeta-se uma redução do *superavit* em transações correntes, compatível com o crescimento da atividade econômica. Apesar do declínio no resultado da conta corrente, esta deverá permanecer superavitária, refletindo o aumento da poupança doméstica.

O aumento da taxa de crescimento do PIB em 2007 e a taxa de câmbio menos volátil e em menor patamar têm incentivado o aumento das importações de bens e serviços. As estimativas de mercado indicam que as importações de bens devem atingir US\$ 113 bilhões, aumento de 23,6% em relação ao ano anterior.

Com o aumento das importações, o saldo comercial deverá ter uma redução de cerca de 8%, atingindo um valor próximo a US\$ 43 bilhões para o ano de 2007, com as exportações somando US\$ 156 bilhões, um aumento de 13% em relação ao ano anterior. O aumento das exportações ocorre, apesar da valorização cambial, como resultante do aumento dos preços e, especificamente, no caso de produtos básicos da ampliação do *quantum*.

Os *superavits* em transações correntes obtidos desde 2003 permitiram a ampliação das reservas internacionais, que atingiram US\$ 161 bilhões em agosto de 2007. A manutenção do *superavit* em conta corrente em 2007, embora decrescente, permitirá a manutenção da trajetória de aumento das reservas, o que é um importante fator de segurança para a economia brasileira frente à volatilidade nos mercados financeiros internacionais.

A Tabela 3 apresenta o saldo em transações correntes, como porcentagem do PIB.

Tabela 3. Saldo em Conta Corrente 2004-2007 (em % do PIB)

	2004	2005	2006	2007 (*)
Conta Corrente	1,4	1,1	0,8	0,8
Exportações de Bens e Serviços	16,4	15,1	14,7	14,7
Importações de Bens e Serviços	-12,5	-11,5	-11,7	-12,1
Rendas	-3,0	-2,9	-2,5	-2,1
Transferências Unilaterais	0,5	0,4	0,4	0,4

(*) acum 4 trimestres até o 2º trim/07

Setor Público

A política fiscal continua a ser norteadada por três objetivos principais: redução gradual da relação dívida/PIB por meio da geração de *superavits* primários, expansão dos investimentos na área social e retomada dos investimentos públicos em infra-estrutura.

Tabela 4. Saldo em Conta Corrente 2004-2007 (em % do PIB)

	2004		2005		2006		2007	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	PPA	Dec 6173
I. RECEITA TOTAL	23,23	21,89	23,00	22,85	23,00	23,48	23,03	24,17
I.1 - Receita Administrada	15,84	14,77	15,81	15,50	15,78	15,46	15,79	16,07
I.2 - Arrec. Líquida do INSS	5,35	4,83	5,30	5,05	5,34	5,32	5,36	5,45
I.3 - Receitas Não Administradas	2,05	2,29	1,89	2,30	1,88	2,71	1,88	2,65
II. TRANSF. A EST. E MUNICÍPIOS	3,48	3,30	3,44	3,74	3,44	3,89	3,47	3,96
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	19,76	18,59	19,56	19,11	19,56	19,59	19,56	20,21
IV. DESPESAS	17,31	16,03	17,11	16,66	17,11	17,45	17,11	18,56
IV.1 - Pessoal e Encargos Sociais	4,85	4,57	4,65	4,34	4,48	4,57	4,31	4,69
IV.2 - Benefícios da Previdência	7,17	6,48	7,10	6,80	7,10	7,13	7,04	7,23
IV.3 - Outras despesas correntes e de capital	5,29	4,99	5,36	5,53	5,53	5,75	5,76	6,64
V. PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE	2,45	2,70	2,45	2,60	2,45	2,21	2,45	1,65

Fonte: MP/SOF.

* Os valores previstos referem-se às projeções quando da elaboração do PPA 2004-2007, não considerando a nova metodologia de cálculo do PIB.

Em 2006, as receitas elevaram-se aproximadamente 0,63% do PIB em relação a 2005. As variações positivas das receitas de dividendos das estatais (+ 0,19% do PIB) e das receitas com cota-parte de compensações financeiras (+ 0,10% do PIB) foram as que mais contribuíram para esse aumento no ano passado.

No que concerne às despesas de 2006, verifica-se, para todos os itens, uma execução maior do que a do ano anterior. Houve um aumento, em proporção do PIB, das despesas de pessoal, dos benefícios previdenciários, de outras despesas correntes e de capital e das despesas discricionárias dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e do Ministério Público da União (MPU). Apesar disso, o desempenho das receitas assegurou que se alcançasse um *superavit* primário de 2,21% do PIB. Em 2007, no intuito de garantir o espaço fiscal necessário à ampliação dos investimentos em áreas sociais e de infra-estrutura, encaminhou-se ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar para limitar as despesas com pessoal e encargos sociais à variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acrescida de um aumento real de 1,5% ao ano, durante o período de 2007 a 2016.

No que se refere ao exercício de 2007, a meta de *superavit* primário do Governo Central foi fixada em 1,65% do PIB. Destaque-se que essa meta já considera os recursos para o Projeto-Piloto de Investimento (PPI), que estão orçados em 0,45% do PIB. Esse projeto assegura espaço fiscal para garantir a execução de investimentos em infra-estrutura com elevado retorno sócio-econômico.

Além da redução no endividamento público como percentual do PIB e a melhora da qualidade do gasto público, o PAC prevê investimentos da ordem de R\$ 503,9 bilhões em infra-estrutura para eliminar os gargalos ao crescimento econômico, durante o período de 2007 a 2010. Além dos recursos do PPI, esse montante de investimentos se baseia na melhoria do espaço fiscal, em virtude da trajetória de redução da relação dívida/PIB, da taxa de juros e da inflação, que criam um cenário favorável à expansão do consumo e dos investimentos privados.

É válido mencionar que a nova metodologia do PIB influenciou positivamente as expectativas das trajetórias dessas variáveis macroeconômicas. Ademais, essa nova metodologia, ao revisar para maior o valor efetivo do PIB, propiciou uma melhora sensível na trajetória efetiva da relação dívida/PIB, permitindo que se superassem as previsões constantes do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Para essa trajetória também contribuiu o cumprimento das metas anuais de *superavit* primário e o comportamento declinante da inflação, que, em 2006, ficou abaixo da meta central estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Outro fator positivo para a queda da inflação e para a redução da relação dívida/PIB foi a apreciação da taxa de câmbio ao final do período.

Tabela 5. Principais parâmetros que condicionam o endividamento do setor público em 2004-2007

Variáveis	2004	2005	2006	2007
	Realizado	Realizado	Realizado	Previsto*
Taxa real de crescimento do PIB	5,7	2,9	3,7	4,5
Inflação IGP-DI Acumulada em 12 meses (% aa)	12,1	1,2	3,8	4,0
Inflação IPCA Acumulada em 12 meses (% aa)	7,6	5,7	3,1	4,5
Taxa de câmbio R\$/US\$ (valor ao final do ano)	2,7	2,3	2,1	2,2
Dívida Líquida do setor público (em % do PIB)	47,0	46,5	44,9	43,9

* Valores previstos para 2007 no PLDO para 2008.

Investimento e Poupança

As taxas de investimento e de poupança registradas em 2006 atingiram 16,8%, não podendo ser comparadas com as previsões devido às mudanças metodológicas ocorridas em 2007, que afetaram de forma diferenciada os componentes do PIB.

No entanto, deve-se ressaltar a trajetória ascendente tanto da taxa de poupança quanto da taxa de investimento, ao longo dos últimos anos, o que se confirma no segundo trimestre de 2007. A recuperação da poupança, especialmente a pública, assegura o financiamento da infra-estrutura e dos investimentos sociais em condições sustentáveis, possibilitando que o crescimento da economia seja duradouro e sem a volatilidade observada nas décadas passadas.

A Tabela 6 apresenta os valores observados para o consumo, poupança e investimento no período do PPA 2004-2007.

Tabela 6. Consumo Poupança e Investimento em % do PIB

Variáveis	2004	2005	2006	2007
	Realizado	Realizado	Realizado	até 2º trim
Absorção Doméstica	96,1	96,4	97,1	97,4
Consumo Final	79,0	80,4	80,3	80,1
Investimento	17,1	16,0	16,8	17,3
Saldo em Bens e Serviços	3,9	3,6	2,9	2,6
Rendas e Transf Correntes	-2,5	-2,5	-2,1	-1,8
Saldo em Conta Corrente	1,4	1,1	0,8	0,8
Poupança	17,1	16,0	16,8	17,3
Poupança Interna	18,5	17,1	17,6	18,1
Poupança Externa	-1,4	-1,1	-0,8	-0,8

O PAC implementado no início de 2007 visa especificamente a priorizar a alocação de recursos e a disponibilizar os meios para que o País possa, alcançada a estabilidade de preços e garantida a trajetória de equilíbrio das contas públicas, direcionar seus esforços para ampliar a capacidade produtiva e acelerar a redução das desigualdades pessoais e regionais.



AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PLANO

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PLANO

CONTEXTUALIZAÇÃO

A Avaliação da Gestão do Plano visa a subsidiar a aferição da capacidade do Governo Federal na implementação de seus programas. Dada a abrangência dos temas abordados pela metodologia adotada, é possível avaliar a necessidade de aperfeiçoamento da atuação do Governo na gestão dos recursos – humanos, materiais, logísticos, de tecnologia da informação e financeiros, entre outros – para o alcance dos resultados, além de subsidiar os processos de revisão do Plano e a elaboração dos orçamentos anuais.

Essa avaliação da gestão do Plano foi construída a partir da análise das informações fornecidas pelos órgãos setoriais e está dividida de acordo com os principais temas que compõem a Avaliação Anual do PPA. É adotada uma visão sistêmica do desempenho dos programas, com base nas informações obtidas pela avaliação dos seus resultados, da sua concepção e da sua implementação incluindo uma análise relativa aos temas transversais (raça, gênero, criança e juventude e pessoas com deficiência).

Visão Sistêmica do Desempenho dos Programas

A tabela abaixo mostra a composição do PPA 2004-2007 e dos orçamentos anuais, por tipo de programa, nos exercícios 2004, 2005 e 2006.

Tabela 1. Comparativo da Quantidade de Programas segundo sua classificação

Programas do PPA por Tipo ¹	2004	%	2005	%	2006	%
Apoio Administrativo	2	0,5%	2	0,5%	2	0,5%
Finalístico	313	79%	317	81%	318	81%
Gestão de Políticas Públicas	50	13%	46	12%	47	12%
Operações Especiais	10	2,5%	10	2,5%	10	2,5%
Serviços ao Estado	19	5%	17	4%	16	4%
Total de Programas	394	-	392	-	393	-

Fonte: SIGPlan

Em 2006, havia 393 programas, sendo 318 do tipo finalístico, quantitativo semelhante ao que vem sendo observado nos exercícios anteriores, conforme se verifica na tabela acima. Dos 393 programas, 382 são de responsabilidade do Poder Executivo, sete do Poder Judiciário, dois do Legislativo e um para cada instituição do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.

1. Estão incluídos na contagem de programas, em todos os exercícios, aqueles que constituem apenas despesas inscritas em restos a pagar. Em 2006, estes representam 26 programas finalísticos, três de Gestão de Políticas Públicas e um de Serviços ao Estado.

Os programas vigentes em 2006 compreendiam 4.236 ações financiadas com recursos do orçamento da União (ações orçamentárias), o que apresenta um acréscimo de 316 ações em relação a 2005. Destas ações, 2.168 (51%) eram atividades, ou seja, um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, do qual resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo. As operações especiais, despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo Federal, somavam 695 (16,4%). Os projetos, que consistem um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo, somavam 1.373 ações (32%), representando uma redução de 30 ações em relação a 2005.

Há também um universo de ações que não utilizam recursos orçamentários da União, mas que contribuem também para o alcance dos objetivos dos programas. Essas ações, denominadas não-orçamentárias, somam 344, enquanto, em 2005, eram 383. As ações não-orçamentárias referem-se a recursos disponíveis do setor privado, das agências oficiais de crédito, do terceiro setor, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento regional, dos fundos administrados pelo Governo Federal e dos dispêndios correntes das empresas estatais, bem como de parcerias e contrapartidas de Estados e Municípios.

De acordo com o modelo de planejamento adotado na formulação dos programas do Plano, a principal maneira de aferição dos resultados dos programas é o uso de indicadores que medem a evolução do problema e o alcance do objetivo estabelecido. A tabela abaixo ilustra o uso de indicadores no PPA.

Tabela 2.

Indicadores de Programas do Plano Plurianual 2004-2007	2004	2005	2006
Total de Indicadores	635	798	812
Número de programas com pelo menos um indicador	287	315	297
Percentual de Programas do PPA com indicadores	73%	80%	76%
Percentual de Programas Finalísticos e de Serviços ao Estado com Indicadores	85%	94%	88%

Fonte: SIGPlan

A presença de indicadores é considerada obrigatória nos programas finalísticos e de serviços ao Estado, sendo que alguns programas de Gestão de Políticas Públicas também os têm utilizado. Do universo dos programas para os quais os indicadores devem necessariamente constar da programação, 88% apresentam indicadores, o que representa uma redução em relação a 2005 (94%). Percebe-se, todavia, uma evolução na quantidade total do número de indicadores, que somavam no primeiro exercício do plano, em 2004, 635, tendo alcançado 812 em 2006.

Tão importante quanto a existência de indicadores para se avaliar os resultados de cada um dos programas de governo é a regularidade de sua apuração. A avaliação dos

programas do Plano no exercício de 2006 revela progressos quanto a esses dois últimos aspectos. Observa-se que, embora grande parte dos programas finalísticos e de serviços ao Estado disponha de indicadores (88%), apenas 62% foram efetivamente apurados em 2006. Todavia, identifica-se um avanço em relação ao total de indicadores apurados em 2004 (43%) e em 2005 (55%). Verifica-se ainda um avanço ao se considerar o aumento no número de programas que apresenta todos os indicadores apurados, passando de 144 (2004) para 215 (2006). Destaca-se, todavia, uma deficiência na estimativa dos índices ao final do PPA, conforme se observa em tópico específico deste documento.

Tabela 3.

Apuração de Indicadores	2004	%	2005	%	2006	%
Número total de indicadores apurados	270	43%	440	55%	505	62%
Programas com todos os indicadores apurados*	112	34%	158	47%	178	53%
Programas com pelo menos um indicador apurado*	144	43%	190	57%	215	64%
Programas sem nenhum indicador apurado*	143	43%	125	37%	80	24%

* Programas Finalísticos e de Serviços ao Estado -
Fonte: SIGPlan

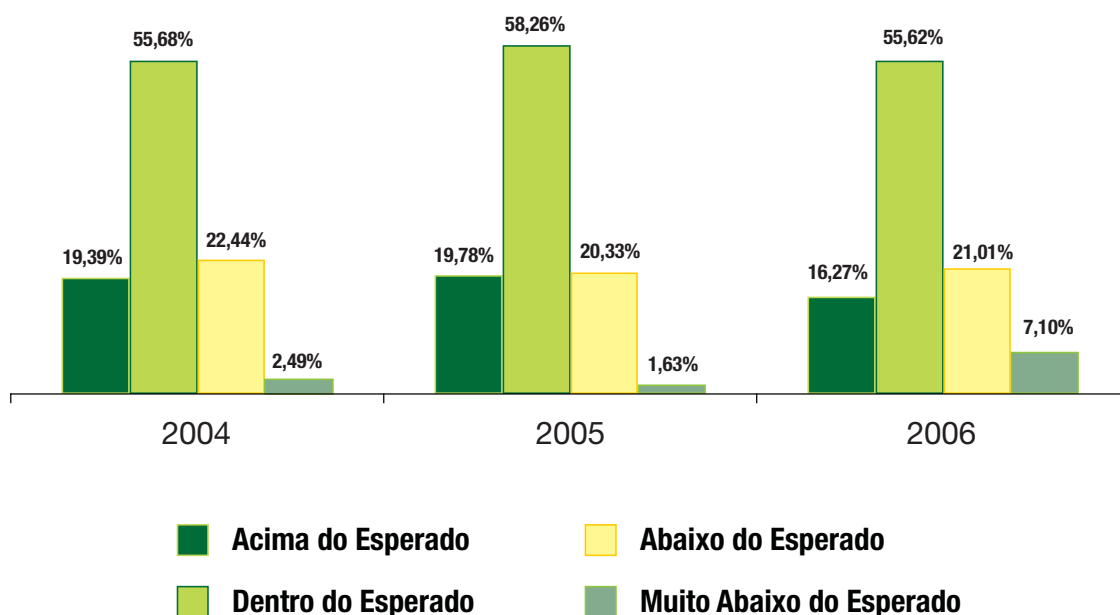
A seguir, serão apresentados os tópicos relativos aos temas considerados relevantes para a gestão do PPA, segundo a percepção das equipes responsáveis pelo seu gerenciamento.

PRINCIPAIS RESULTADOS OBTIDOS

- Os resultados obtidos em 2006 foram considerados 'acima do esperado' por 16% dos gerentes, o que representa uma redução comparativamente aos percentuais registrados em 2005 (20% das opiniões dos gerentes) e em 2004 (19%). Conforme demonstra o gráfico a seguir. Também se verifica, a partir das informações consolidadas no conjunto dos programas em 2006, que 7% dos gerentes consideraram os resultados alcançados como sendo 'muito abaixo do esperado', em contraste com 1,6%, em 2005, e 2,49%, em 2004. Não houve variação significativa no decorrer dos anos em relação aos gerentes que consideraram os resultados como 'abaixo' ou 'dentro do esperado', registrando respectivamente 21% e 56% em 2006.

- Os órgãos da administração federal em que pelo menos 80% dos gerentes de programas consideraram os resultados obtidos em 2006 como sendo 'dentro' ou 'acima do esperado', são: Ministério da Ciência e Tecnologia (8 programas - 100%), Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (3 programas - 100%), Ministério da Educação (11 em 12 programas - 91,7%), Ministério do Trabalho e Emprego (10 em 11 programas - 90,9%), Ministério do Meio Ambiente (18 em 20 programas - 90%), Ministério das Relações Exteriores (9 em 10 programas - 90%), Ministério de Minas e Energia (22 em 25 programas - 88%), Ministério da Fazenda (14 em 16 programas - 87,5%), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (5 em 6 programas - 83,3%), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (10 em 12 programas - 83,3%), Presidência da República (8 em 10 programas - 80%) e Ministério da Cultura (8 em 10 programas - 80,00%).

Gráfico 1. Principais Resultados Obtidos



Fonte: SIGPlan

Por outro lado, encontram-se os Ministérios nos quais grande parte dos gerentes considerou os resultados como sendo ‘abaixo’ ou ‘muito abaixo do esperado’: das Comunicações (5 em 6 programas - 83,3%), dos Transportes (14 em 17 programas - 82,3) e da Integração Nacional (9 em 14 programas - 64,3%).

Gerentes do Ministério da Integração Nacional sinalizaram, como causas para o alcance dos resultados ‘abaixo’ ou ‘muito abaixo do esperado’, o contingenciamento de recursos, limitações orçamentárias ou liberação dos recursos apenas no final do exercício em programas como: Desenvolvimento da Agricultura Irrigada; Drenagem Urbana Sustentável; Eficiência na Agricultura Irrigada; Organização Produtiva de Comunidades – Produzir; Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres; Proágua - Infra-estrutura; Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso e Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação. Também houve problemas relativos a licenciamento ambiental no programa que trata da integração do rio São Francisco. Outro aspecto relevante registrado refere-se aos problemas enfrentados na celebração de convênios, como ocorreu com o Programa Resposta aos Desastres.

Prejuízos ao alcance dos resultados dos programas do Ministério das Comunicações ocorreram, por exemplo, devido a dificuldades na aquisição de máquinas e mobiliários no Programa de Aprimoramento dos Serviços Postais; falta de tempo hábil para realização de Pregão Eletrônico e convênios no programa de gestão, além de contingenciamento e liberações tardias de fluxo de recursos em outros programas.

No caso do Ministério dos Transportes, os Programas Manutenção da Malha Rodoviária Federal, Infra-estrutura de Transportes e aqueles relativos aos corredores Araguaia-Tocantins, Fronteira Norte, Leste, Mercosul e Nordeste tiveram o alcance dos resultados previstos prejudicados em virtude da significativa execução orçamentária na modalidade de restos a pagar² o que impactou os limites financeiros disponíveis em 2006; da existência de algumas obras paralisadas pelo TCU e de demora para aprovação das licenças prévias concedidas pelos órgãos ambientais. Foram identificados também problemas relativos a contingenciamento ou decorrentes da limitação orçamentária em programas como Serviços de Transporte Rodoviário, Gestão da Política dos Transportes e Exploração da Infra-Estrutura de Transporte Rodoviário e Ferroviário. No Programa Serviços de Transporte Aquaviário houve atraso nas deliberações por falta de quorum legal na composição da diretoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), devido à inexistência de diretores indicados. Finalmente, nos programas como os Corredores São Francisco, Sudoeste e Transmetropolitano foram relatadas como causas para o alcance dos resultados 'abaixo' ou 'muito abaixo do previsto' a demora no repasse de recursos para convênios e dificuldades no gerenciamento do grande número de editais de concorrência para a realização de obras.

A insuficiência de recursos orçamentários contribuiu para que os resultados fossem considerados como 'abaixo' ou 'muito abaixo do esperado' nos Ministérios dos Transportes (14 em 17 programas - 82,3%); da Integração Nacional (10 em 14 programas - 71,4%); e das Comunicações (3 em 6 programas - 50%).

Indicadores - Viabilidade de Alcance dos Índices Previstos ao Final do PPA (em 2007)

As avaliações dos programas enviadas ao Ministério do Planejamento, relativas ao exercício de 2006, compreendem um universo de 783 indicadores. Destes, 627 que representam 80% do total dos indicadores, apresentam índice previsto ao final do PPA (2007), cerca de 80% do total. Esse número constitui-se em avanço, tendo em vista que, em 2004, apenas 401 indicadores, cerca de 63% do total, apresentavam índice previsto ao final do PPA.

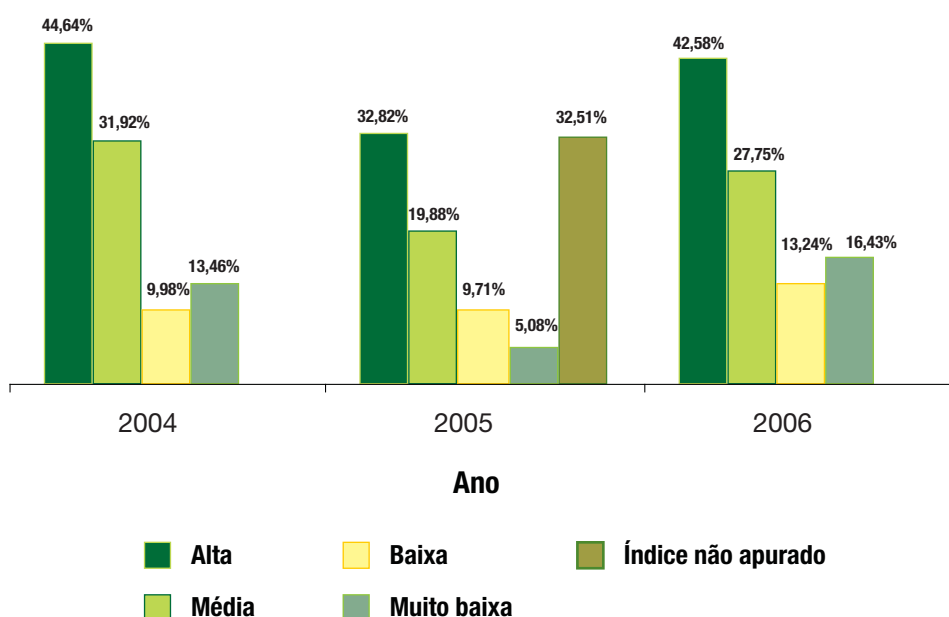
Em 2006, os Ministérios, nos quais a grande maioria dos indicadores apresentava índice previsto para 2007 são: da Ciência e Tecnologia (todos os 32 indicadores - 100%), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (69 em 70 indicadores - 98%), do Meio Ambiente (25 em 26 indicadores - 96%), da Defesa (37 em 39 indicadores - 95%) e da Saúde (75 em 80 indicadores - 94%).

Por outro lado, os Ministérios com número reduzido de indicadores com previsão de índice para 2007 são: dos Transportes (1 em 34 indicadores - 0,3%); do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (6 em 26 indicadores - 23 %); da Integração Nacional (16 em 33 indicadores - 49%); da Cultura (11 em 20 indicadores - 55%) e da Justiça (17 em 26 indicadores - 65%).

2. O artigo 36 da Lei nº 4.320/64 define como restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro.

Em 2006, cerca de 42% dos gerentes consideraram alta a viabilidade de alcance do índice previsto ao final do PPA, enquanto, em 2004 e 2005³, esses valores representavam 44% e 32%, respectivamente. Em 2006, a previsão de viabilidade de alcance do índice estimado para o final do PPA (2007) foi de 27,7%, 13,24% e 16,43% relativa às opções média, baixa e muito baixa, respectivamente. Ressalta-se o Ministério de Minas e Energia, em que cerca de 84% dos 63 indicadores foram considerados com viabilidade de alcance alta ou média. O mesmo percentual é observado no Ministério da Saúde, o que corresponde a 63 dentre 75 indicadores que apresentam índice previsto ao final do Plano.

Gráfico 2. Viabilidade de Alcance dos Índices Previstos ao Final do PPA



Fonte: SIGPlan

Diversos fatores são apontados como causa para a dificuldade do alcance do índice do indicador ao final do PPA, tais como problemas orçamentários e financeiros e fatores externos, cuja atuação da gerência do programa em sua solução é restrita. No índice Volume Exportado de Café do Programa de Desenvolvimento da Economia Cafeeira, por exemplo, estudos do Conselho Nacional do Café (CNC), revelam que o Brasil não terá como repetir na safra 2007/2008 os valores exportados nos últimos anos, tendo em vista a redução da área plantada associada à alta demanda do consumo interno.

Outros indicadores com baixa perspectiva de alcance do valor previsto ao final do plano são: Taxa de Erradicação da Febre Aftosa de Bovídeos; Taxa de Participação do Mercado de Previdência Privada Complementar Aberta no Produto Interno Bruto (PIB); Percentual da População na Faixa Etária de 15 Anos ou Mais com Escolaridade Inferior a

3. Ressalta-se que, em 2005, o roteiro de questões apresentava uma opção adicional de resposta (índice não apurado), diferentemente dos anos de 2004 e 2006. Dessa forma, em 2005, não havia necessidade de verificação da viabilidade de alcance do índice ao final do PPA para aqueles 32,51% dos indicadores que não haviam apurado o índice naquele ano.

4ª Série; Taxa de Analfabetismo da População na Faixa Etária de 15 Anos ou Mais; Prazo de Concessão de Patentes; Coeficiente de Incidência de Dengue; e Produção Média de Gás Natural.

Por outro lado, encontram-se indicadores cuja previsão de alcance do índice, estimado para 2007, foi considerada alta, como por exemplo: Valor das Exportações de Aves; Número Médio de Séries Concluídas da População na Faixa Etária de 15 a 17 Anos; Capacidade de Processamento de Petróleo Anual Total; Energia Elétrica Economizada; Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde Bucal e Saúde da Família; e Coeficiente de Mortalidade Infantil.

Dentre as causas para a não apuração do índice em 2006 são citados fatores como a inexistência periódica de dados que compõem a fórmula de cálculo do indicador e a inadequação do indicador na medição do alcance do objetivo do programa. Nesta situação, encontram-se indicadores que já foram substituídos para os exercícios seguintes, na revisão/elaboração do PPA. Alguns programas possuem resultados que não podem ser alcançados ou mensurados anualmente como, por exemplo, os programas da área de Ciência e Tecnologia. O Programa Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) apresenta como justificativa para a não apuração do indicador em 2006 o tempo necessário para gerar uma nova tecnologia, que geralmente ultrapassa o período adotado para o Plano Plurianual.

CONCEPÇÃO DE PROGRAMAS

O desenho dos programas consiste em elemento fundamental para sua gestão. Por isso, a análise da concepção tem como proposta rever a consistência do desenho dos programas, evidenciando ajustes que se mostram necessários. As propostas de alterações apresentadas nessa análise são utilizadas nos processos de revisão anual dos programas do PPA. O exame da concepção abrange, ainda, uma visão das perspectivas de raça, gênero, pessoa com deficiência, criança, adolescente e juventude na implementação dos programas e as possíveis dificuldades para que estes recortes sejam considerados na gestão dos programas.

Dessa forma, os tópicos a seguir apresentam uma abordagem sistêmica do desempenho dos programas em 2006, no que se refere à concepção, segundo a percepção das equipes gerenciais responsáveis pelo gerenciamento dos programas.

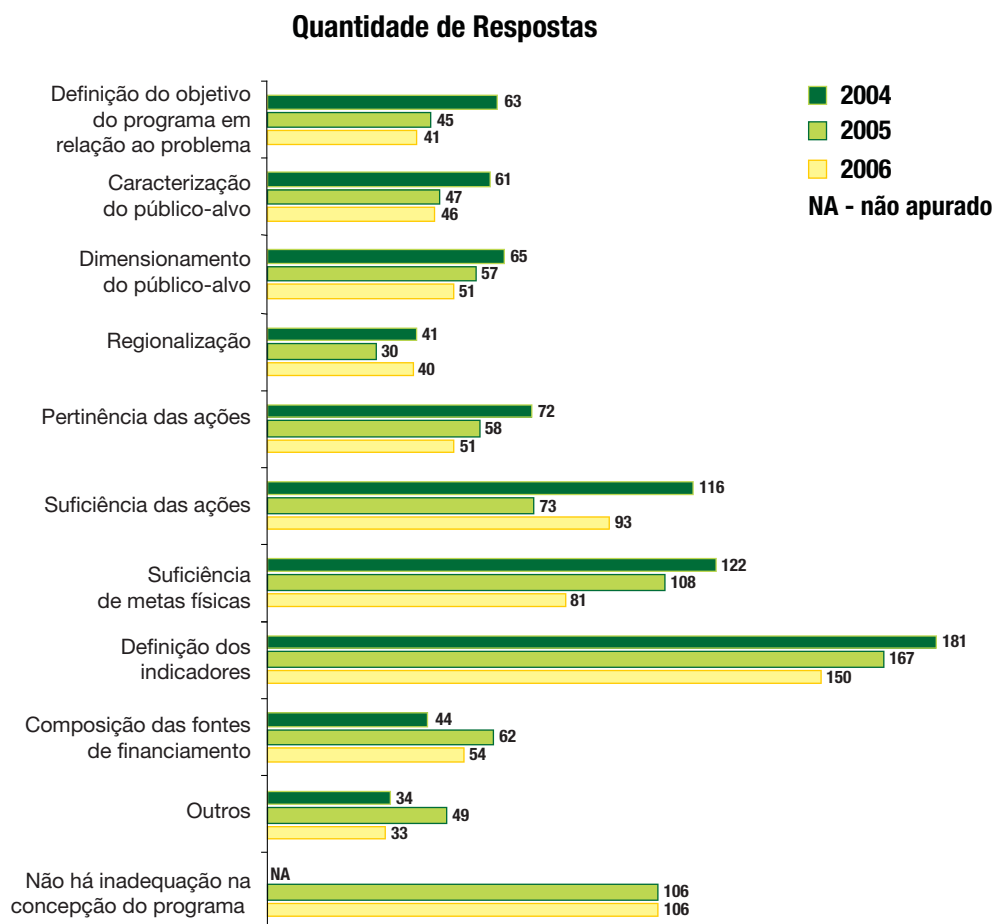
Aspectos Inadequados da Concepção dos Programas (ano 2006)

Ressalta-se, primeiramente, que em 2006, a quantidade de respostas obtidas no SIGPlan para essa questão foi menor que nos anos anteriores.

Em 2004, 361 gerentes de programas responderam a essa questão, enquanto, em 2005, foram 369. Em 2006, foram 338 gerentes de programa que responderam às questões relativas à concepção dos programas, incluindo o Programa 1246 - Rumo ao PAN, de

caráter temporário. Dessa forma, para uma análise mais qualitativa, são apresentados dois gráficos com os motivos apontados, o primeiro em valores absolutos e o segundo em percentuais. Percebe-se uma discreta diminuição dos programas que apontaram algum problema na concepção, de 71,3% para 68,6%.

Gráfico 3. Aspectos Inadequados da Concepção



Fonte: SIGPlan

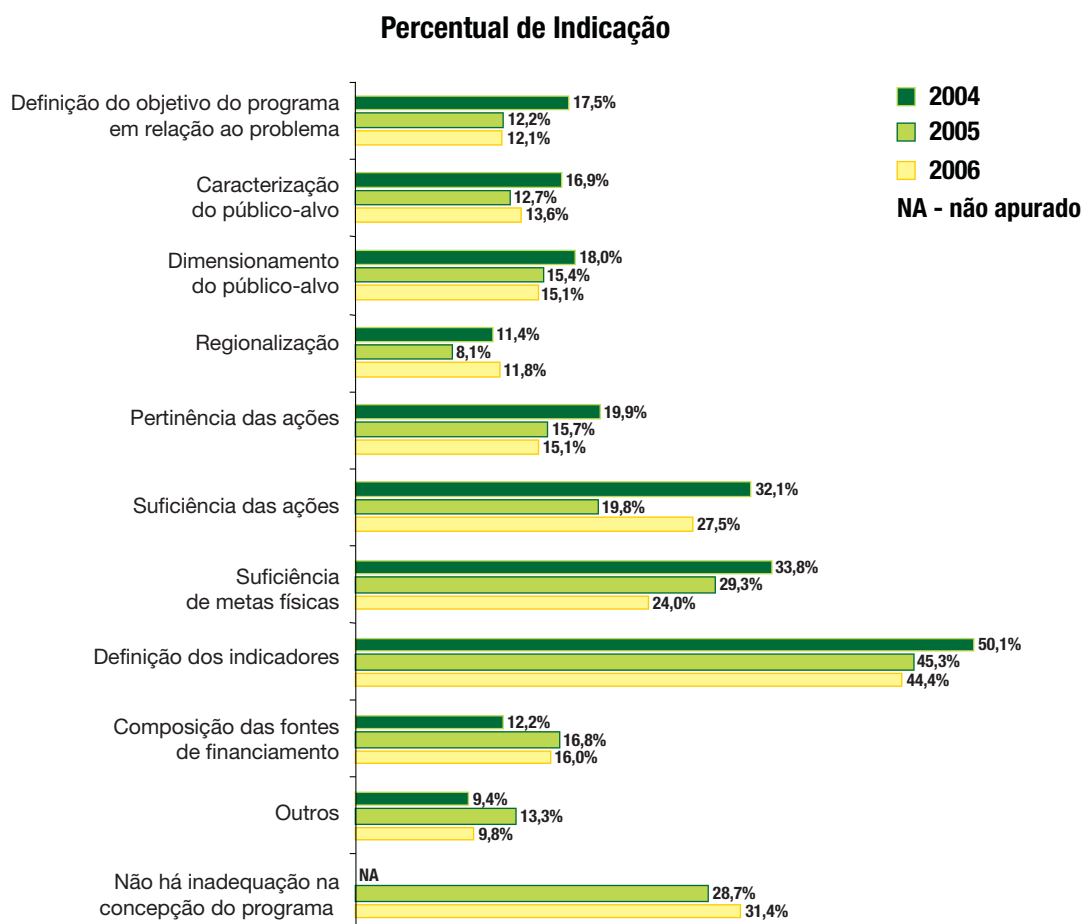
* Pode ter sido declarado mais de um aspecto inadequado de concepção em um mesmo programa.

O motivo mais frequentemente apontado para a inadequação do desenho dos programas foi, como nos anos anteriores, a definição dos indicadores. Do ano de 2005 para o de 2006, praticamente não houve melhoria percentual, com apontamento próximo a 45% do total dos programas. Foram indicados como causa dessa inadequação a impropriedade dos indicadores frente ao objetivo do programa e as dificuldades de apuração dos mesmos.

Os Ministérios que mais perceberam esse problema são: do Desenvolvimento Agrário (em 8 de seus 9 programas – 89%), de Ciência e Tecnologia (em 6 de seus 8 programas – 75%), da Justiça (em 11 de seus 15 programas – 73%), dos Transportes (em 12 de seus 18 programas – 67%) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (em 2 de seus 3 programas – 89%).

Os Ministérios nos quais verificou-se reduzido número de declaração das equipes gerenciais relativa a deficiências em indicadores foram: do Turismo (0% de seus programas); da Fazenda (19% de seus programas); das Relações Exteriores; e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (20% de seus programas).

Gráfico 4. Aspectos Inadequados da Concepção



Fonte: SIGPlan

Outro problema a ser considerado diz respeito à suficiente previsão das metas físicas das ações para a garantia do alcance do objetivo dos programas. Nota-se a evolução decrescente desse índice comparado com o ano de 2004, no qual 33,8% dos gerentes dos programas identificaram a quantificação das metas físicas como insuficiente para a gestão dos programas. Em 2006, foi apontada como segunda causa mais freqüente para a inadequação da concepção dos programas a percepção de que as ações programáticas não são suficientes para o alcance dos objetivos. Esse fator, que teve uma queda significativa de 2004 para 2005, tornou a aumentar em 2006 (27,5%) e esteve presente nas respostas de 93 gerentes de programas, indicando que, nesses programas, as ações previstas em sua modelagem não contemplam o enfrentamento de todas as causas do problema que originou o programa.

Esse problema foi mais percebido por gerentes de programas dos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (em 4 de seus 6 programas – 67%); Presidência da República (em 6 de seus 11 programas – 55%); Ministério da Educação (em 6 de seus 12 programas – 50%); e Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (em 1 de seus 2 programas – 50%).

As ações componentes dos programas foram consideradas suficientes para o alcance dos objetivos previstos em todos os programas dos seguintes Ministérios: da Previdência Social, das Comunicações e do Turismo.

De modo geral, à exceção das condições comentadas acima, houve semelhança das respostas relativas aos aspectos inadequados no desenho dos programas nos anos de 2004, 2005 e 2006.

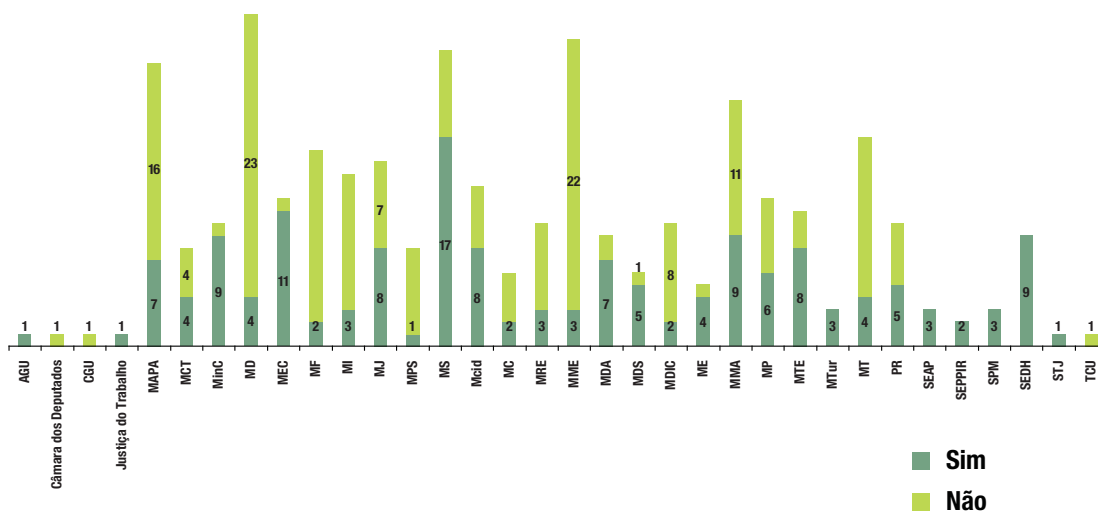
AValiação DO PROGRAMA QUANTO À TRANSVERSALIDADE

A transversalidade constitui uma forma de atuação horizontal, não-hierárquica que busca construir políticas públicas integradas por meio de ações articuladas que ultrapassam o tratamento tradicionalmente setorial das políticas públicas. Neste documento, a transversalidade está refletida no planejamento, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas que considerem as perspectivas de gênero, raça, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens com o objetivo de reduzir as desigualdades existentes.

No roteiro de avaliação dos programas do PPA disponibilizado aos gerentes dos programas em 2006, a questão relacionada à transversalidade foi transferida da avaliação setorial para a avaliação de programas com o objetivo de evidenciar melhor o grau de inserção do enfoque transversal na gestão dos programas de governo. Por meio deste detalhamento, procurou-se extrair dados que permitem analisar a contribuição de cada Ministério na construção dessas políticas públicas integradas para recortes específicos. O Gráfico abaixo apresenta a quantidade de programas por órgão cujos gerentes apontaram ou não a existência de ações nas quais pelo menos um dos temas transversais estava presente.

Em 2006, 155 programas constantes do PPA (45%) indicaram algum tipo de abordagem dos temas transversais. Essa abordagem não se refere necessariamente à existência de ações específicas com recortes relativos aos temas raça, gênero, portadores de deficiência ou crianças adolescentes e jovens. A ação transversal no planejamento e na implementação dos programas não requer necessariamente uma ação estritamente focada nesses temas, o que resultaria em pulverização de recursos e, conseqüentemente, em dificuldades para a gestão do programa. Pelo contrário, considera-se que a efetiva inclusão das temáticas pode ser mensurada por intermédio dos indicadores, identificada no público-alvo, ou na priorização destes temas na estratégia de implementação das ações, que apresentam na maioria das vezes finalidades mais abrangentes. Esse recorte quando presente nesses atributos permite o monitoramento da cobertura e o atendimento das demandas desses grupos específicos, evitando sobreposições ou fragmentação das intervenções.

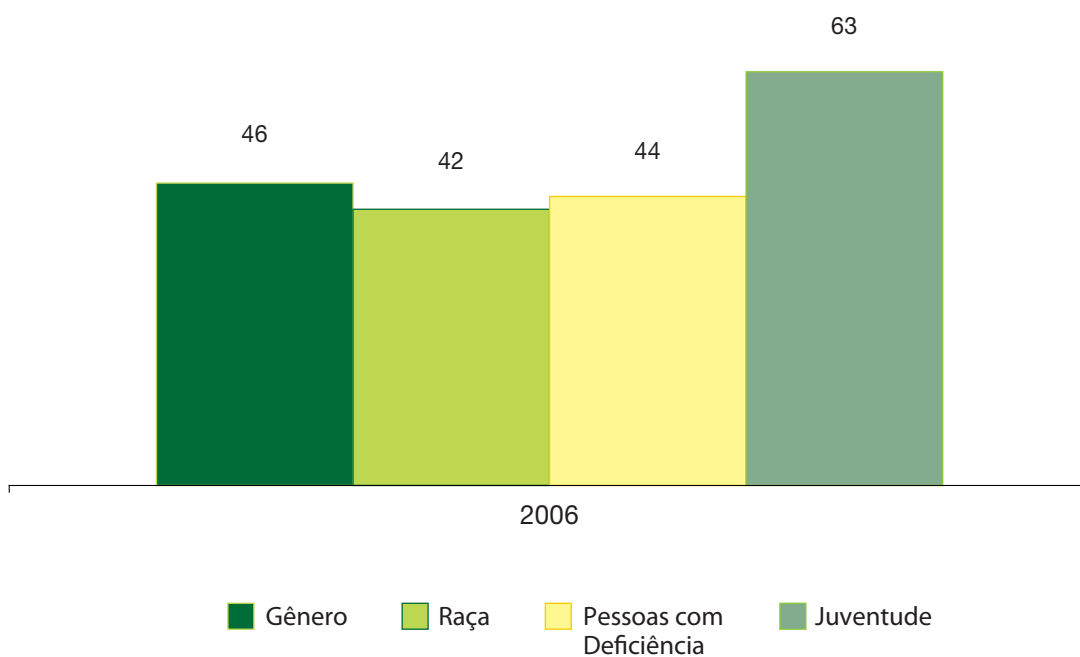
Gráfico 5. Avaliação quanto à transversalidade por Ministério em 2006



Fonte: SIGPlan

Uma análise mais detalhada nas justificativas relatadas pelos gerentes evidenciou, em alguns casos, o pouco conhecimento das gerências dos programas em relação ao conceito de transversalidade. Este fato foi verificado, por exemplo, em programas que possuem um público-alvo muito amplo (incluindo os grupos apresentados na questão), tendo influenciado a gerência a, equivocadamente, deduzir que a abordagem transversal estava sendo contemplada pelo programa. Essa análise das respostas subjetivas à questão revela que o número de programas em que a transversalidade é efetivamente contemplada é aproximadamente 20% menor, ou seja, o universo se restringe de 155 programas para 128 programas.

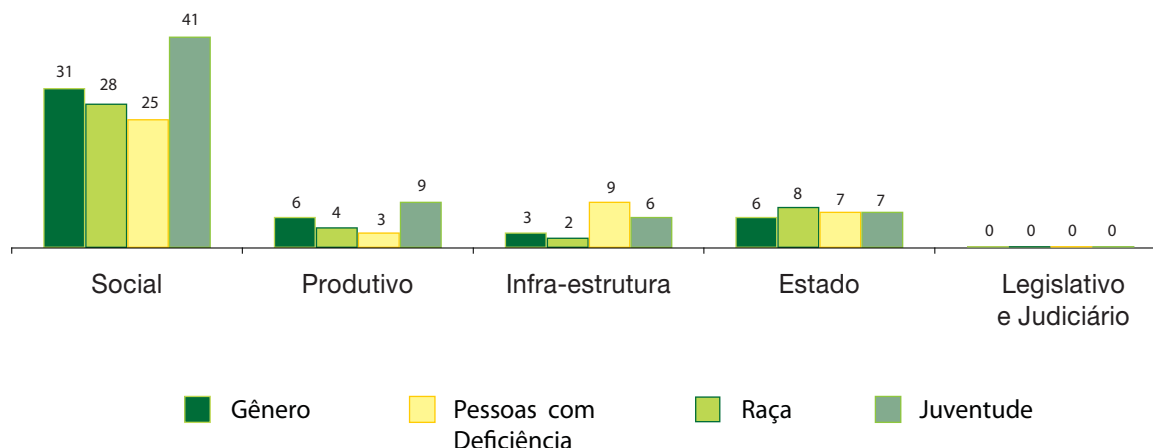
Gráfico 6. Avaliação da Transversalidade nos Programas



Fonte: SIGPlan

O exame das informações por tema, considerando apenas os programas cujos gerentes demonstraram, em sua justificativa, a incorporação do tema transversal na implementação do programa, evidencia que do grupo de programas analisados: 32% contemplam os temas criança e juventude; 24%, o tema gênero; 23%, pessoas com deficiência e 22%, o tema raça.

Gráfico 7. Avaliação da Transversalidade nos Programas – em 2006*



Fonte: SIGPlan

* Devido à mudança no roteiro de avaliação quanto à transversalidade, no ano de 2006, não é possível a comparação desse quesito com os resultados da avaliação dos programas obtidos em 2005.

A análise por setor⁴ demonstra uma considerável participação da área “Social” na incorporação da transversalidade na sua programação (60%). Esse elevado percentual é influenciado pelo fato de que os Ministérios e Secretarias Especiais que compõem o setor possuem grande número de programas finalísticos. Neste setor, destacam-se os Ministérios da Educação, da Cultura e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, onde o enfoque transversal é considerado de alguma forma em grande parte dos programas sob sua responsabilidade (entre 83% e 90% da programação total destes órgãos). No setor “Produtivo” o Ministério do Desenvolvimento Agrário apresenta 6 programas com enfoque transversal o que corresponde a 75% do total de programas do órgão. No setor de “Infra-estrutura”, o Ministério das Cidades indicou a existência de 8 programas (62% da sua programação total). O setor “Estado” apresentou resultados menos expressivos. Neste grupo o enfoque transversal ficou entre 12% e 50% das respectivas programações dos órgãos que compõem esse grupo.

A questão relativa à transversalidade tem, ainda, a finalidade de mapear as ações específicas, constantes do PPA, que priorizam estes grupos específicos visando à obtenção de uma base de dados que possa ser utilizada para maior transparência, por meio da divulgação

4. A análise por setor considerou a seguinte classificação, a partir dos órgãos que realizaram a avaliação da sua programação: 1) Social: Ministérios da Cultura, Educação, Justiça, Previdência Social, Saúde, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esportes, Meio Ambiente e as Secretarias Especiais de Direitos Humanos, Política para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; 2) Produtivo: Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento da Indústria e Comércio, Turismo e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; 3) Infra-Estrutura: Ministérios da Integração, Cidades, Comunicações, Minas e Energia e Transportes; 4) Gestão do Estado: Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, os Ministérios da Defesa, Fazenda, Relações Exteriores, Planejamento, Orçamento e Gestão e Presidência da República e 5) Legislativo e Judiciário: Câmara dos Deputados, Justiça do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas de União.

das políticas públicas já existentes e para o planejamento da intervenção governamental. As informações são úteis para o órgão central de planejamento e para as Secretarias Especiais (SEPPIR, SPM, Secretaria Geral e SEDH) na coordenação das iniciativas de forma a evitar as possíveis sobreposições de ações/programas, reforçar as complementaridades e a integração entre órgãos. Contudo, as respostas à questão permitiram parcialmente o alcance do objetivo almejado, porque várias respostas se referiam apenas ao que se convencionou denominar ‘iniciativas’, assim entendidas as atividades realizadas no âmbito do programa que priorizam ou realizam recortes na implementação de suas ações. Dessa forma, em vários programas a informação refletia muito mais o tratamento transversal da política do que propriamente a sua programação. Neste aspecto a análise das respostas subjetivas da questão demonstrou que das 195 ações indicadas apenas 65% eram realmente ações orçamentárias do PPA (126 ações).

Foram registradas, ainda, 185 “iniciativas”, que contemplam os mencionados temas das mais variadas formas, tais como: operações policiais de combate à pedofilia pela internet, implementadas no âmbito do programa Combate à Criminalidade/MJ; priorização do monitoramento do estado nutricional de crianças menores de 7 anos, gestantes e mulheres em idade fértil pela ação de Monitoramento da Situação Nutricional da População Brasileira, do programa Alimentação Saudável/MS; definição da mulher como preferencialmente responsável legal pela posse do cartão distribuído no âmbito do programa Bolsa Família/MDS, contribuindo para o “empoderamento” das mulheres, conforme demonstrado em avaliações do programa⁵; o projeto de Ações Afirmativas para a População Negra nas instituições públicas de Educação Superior – que tem como objetivo apoiar os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros (NEABs) das Universidades Públicas no desenvolvimento de programas e projetos educacionais de promoção da igualdade racial – desenvolvido no programa Universidade do Século XXI/MEC; ou a disponibilização pelo programa Governo Eletrônico/MP, do “Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG)⁶, que visa melhorar o acesso de pessoas com deficiência aos serviços e informações disponibilizados pelos sítios do governo federal, entre outros.

Outro fator que prejudicou a análise, por não permitir que fosse retratado o universo das ações de governo implementadas, foi o fato de várias ações atualmente existentes voltadas para esses temas não terem sido mencionadas. Dessa forma, considerando as limitações mencionadas, o exame das informações em 2006, por tema, demonstra um maior número de ações no PPA voltadas para os temas raça e gênero (48 e 29 ações, respectivamente), seguidos dos temas concernentes à criança e à juventude (28 ações) e pessoas com deficiência (21 ações). O nível de distorção existente pode ser verificado pela comparação destes resultados com os apresentados em 2005, em que foram registradas 239 ações para o tema gênero; 382 ações para o tema raça; 183 para os temas criança e juventude e 61 ações voltadas para pessoas com deficiência.

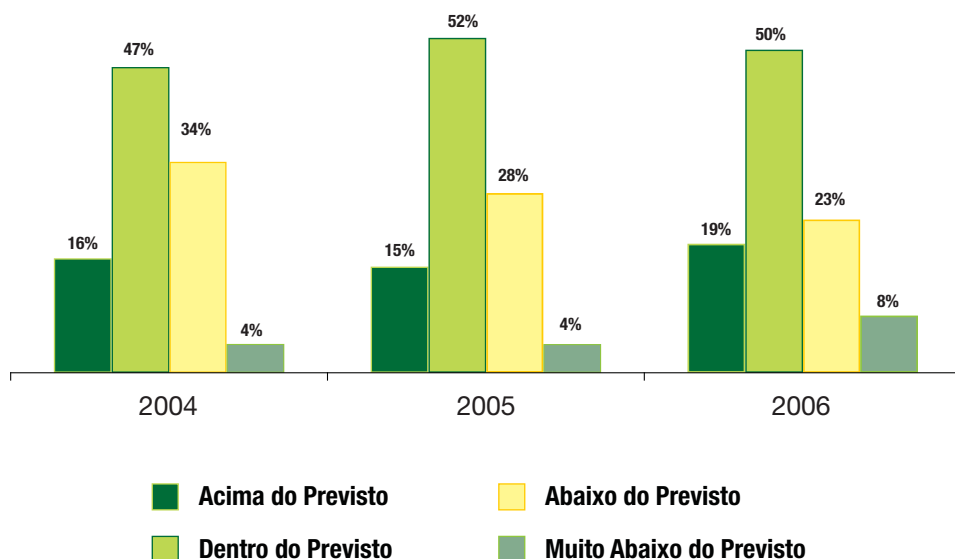
5. De acordo com a gerência do Programa, resultados preliminares da pesquisa O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero, realizada pela Agende/MDS evidenciam efeitos positivos do programa em relação ao acesso das mulheres ao crédito, à previsibilidade da renda, ao planejamento orçamentário doméstico, à melhoria da auto-estima das mulheres, à redução da dependência em relação ao parceiro, e à redução dos conflitos domésticos que leva à diminuição da violência contra as mulheres.

6. Disponível no sítio eletrônico: <<http://www.governoeletronico.gov.br>>.

IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS

Atendimento das Metas Programadas

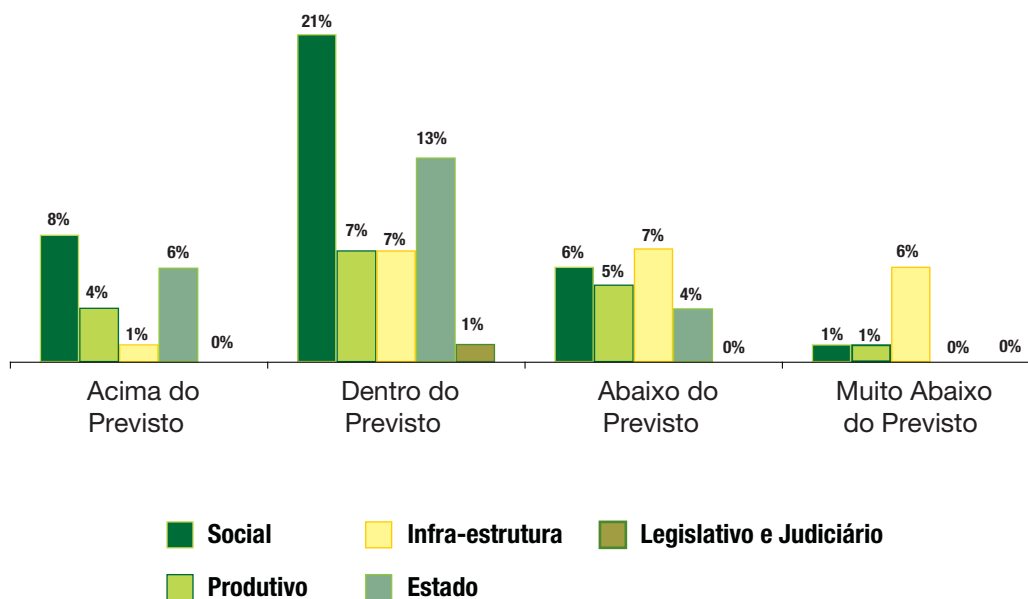
Gráfico 8. Avaliação da Transversalidade nos Programas



Fonte: SIGPlan

A avaliação dos programas quanto ao cumprimento das metas físicas mostra que, em 2006, houve melhoria nos resultados considerados acima do previsto em comparação aos anos anteriores. O cumprimento das metas físicas foi considerado dentro do previsto em 50% dos programas avaliados. Observa-se um decréscimo nos resultados dos programas cujo cumprimento de metas físicas ficou abaixo do previsto. Contudo, ressalta-se que o percentual de programas que tiveram cumprimento de metas físicas muito abaixo do previsto foi maior que o índice verificado nos anos anteriores.

Gráfico 9. Cumprimento de Metas Físicas por Setor – em 2006



Fonte: SIGPlan

A análise dos percentuais apresentados no gráfico anterior, por setor⁷, demonstra que o cumprimento de metas físicas acima do esperado foi maior nas áreas Social (8%) e Gestão do Estado (4%), enquanto o percentual de programas com o cumprimento de metas físicas abaixo e muito abaixo do esperado foi maior no setor Infra-estrutura (7% e 6%, respectivamente). Neste setor, merece atenção especial o Ministério dos Transportes que indicou o cumprimento de metas físicas muito abaixo do previsto em 11 dos 17 programas sob sua responsabilidade.

De acordo com o informado pelo órgão, os fatores que prejudicaram o desempenho de sua programação foram: existência significativa de restos a pagar, relativo a exercícios anteriores, mencionado em 50% dos programas; paralisação de algumas obras pelo Tribunal de Contas da União (TCU), apontado em vários programas, dentre eles o Corredor Araguaia-Tocantins; demora na aprovação das licenças prévias e de instalação concedidas pelos órgãos ambientais, justificativa recorrente nos programas relativos aos Corredores (Araguaia-Tocantins, Fronteira Norte, Leste, Mercosul, Nordeste); dificuldades no monitoramento da execução física de obras realizadas por meio de convênio, fato mencionado em várias ações, como a de Dragagem e Melhoramento na Infra-estrutura do Porto de Suape; e suspensão dos contratos terceirizados da área de informática e conseqüente transferência do serviço para o SERPRO, exigindo um considerável período de adaptação, entre outros.

O registro das metas físicas realizadas pelos coordenadores das ações no SIGPlan referentes ao ano de 2006, demonstram a existência de um alto percentual de localizadores⁸ com execução física entre 0% e 40% no módulo de monitoramento. Dessa forma, verificou-se que, em 2006, o Ministério dos Transportes, por exemplo, apresentou 326 localizadores (80% do total de localizadores deste órgão) com execução física entre 0 e 40%. Da mesma forma, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Integração Nacional apresentaram um alto percentual de localizadores situados na faixa de execução física mencionada (65%, 60% e 58%, respectivamente). Dentre exemplos de justificativas mais citadas pelos gerentes na avaliação dos programas foram: dificuldade no licenciamento ambiental e contingenciamento orçamentário, pela SEAP; e restrições orçamentárias e atraso na liberação do fluxo de recursos, prejudicando consideravelmente a realização das obras pelo Ministério da Integração Nacional.

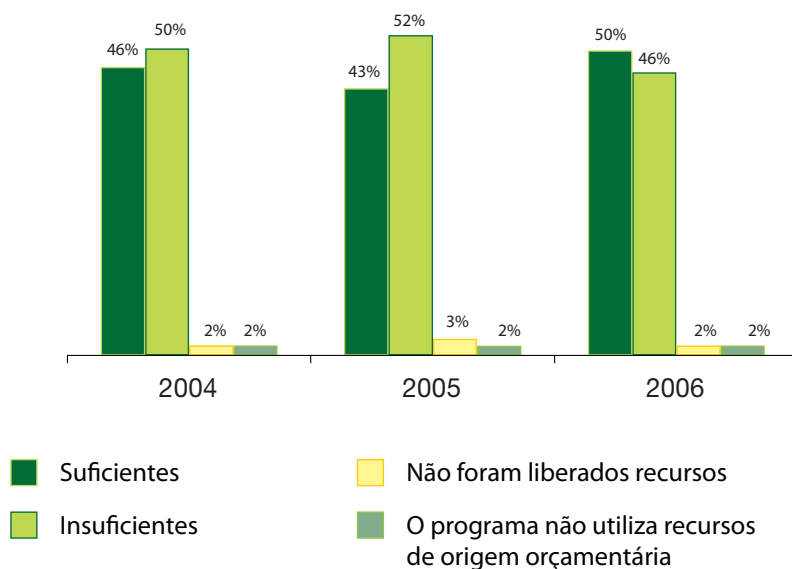
7. A análise por setor considerou a seguinte classificação, a partir dos órgãos que realizaram a avaliação da sua programação: 1) Social: Ministérios da Cultura, Educação, Justiça, Previdência Social, Saúde, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esportes, Meio Ambiente e as Secretarias Especiais de Direitos Humanos, Política para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; 2) Produtivo: Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior, Turismo e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; 3) Infra-Estrutura: Ministérios da Integração, Cidades, Comunicações, Minas e Energia e Transportes; 4) Gestão do Estado: Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, os Ministérios da Defesa, Fazenda, Relações Exteriores, Planejamento, Orçamento e Gestão e Presidência da República e 5) Legislativo e Judiciário: Câmara dos Deputados, Justiça do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas de União.

8. De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (MTO 2007), localizador de gasto é um detalhamento utilizado para especificar a localização física da ação. Uma ação pode apresentar um ou mais localizadores. Nesta análise, foram considerados, apenas, os localizadores que possuem produto e unidade de medida.

Outro aspecto que merece ser analisado é a tendência das gerências dos programas utilizarem como parâmetro para avaliação do cumprimento das metas físicas, o montante de recursos financeiros disponibilizados para a sua execução e não a previsão inicial dos recursos planejados. Esta é uma prática reiterada nas auto-avaliações que busca evidenciar o esforço da gerência do programa na obtenção de resultados - dado o contexto desfavorável, verificado pelo contingenciamento de recursos, dificuldade de celebração dos contratos, entre outros - ao invés da utilização da comparação em relação à meta inicialmente planejada. Dessa forma, o resultado apresentado reflete muito mais a percepção do gerente em alcançar as metas previstas tendo por referência os recursos disponibilizados e não os inicialmente planejados.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E NÃO-ORÇAMENTÁRIA

Gráfico 10. Recursos Orçamentários Executados

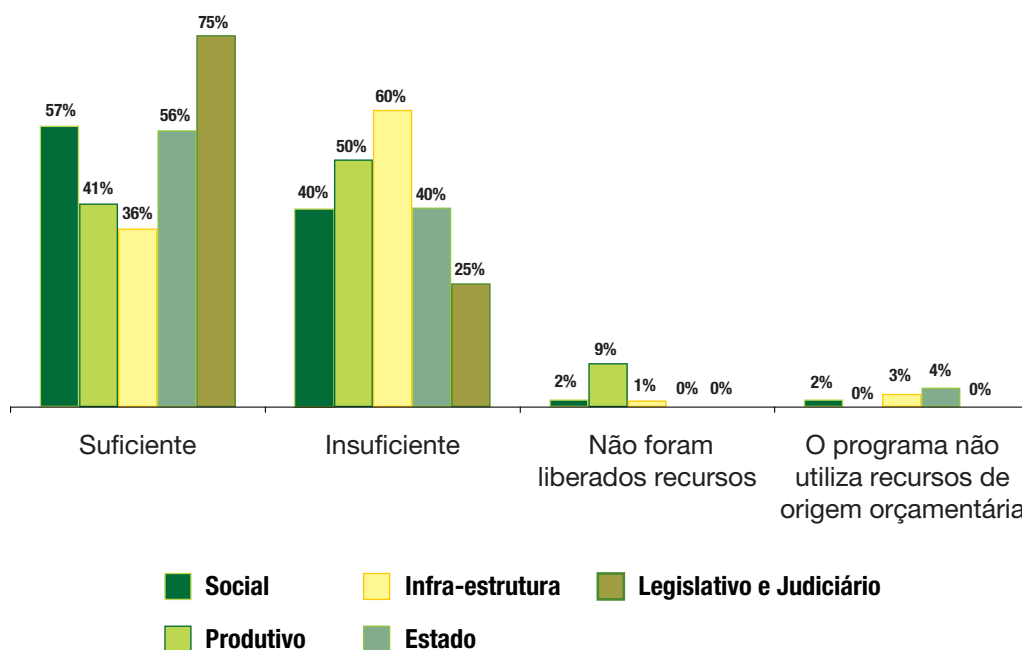


Fonte: SIGPlan

Os recursos orçamentários executados em 2006, em relação às dotações autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), foram considerados suficientes por 50% dos programas (167), localizados principalmente no Ministério da Saúde, órgãos da Presidência e Ministério da Educação. Os recursos orçamentários executados foram considerados insuficientes para 46% dos gerentes de programas. A análise dos três anos do PPA 2004-2007 apresenta um ligeiro decréscimo na marcação deste item.

O maior percentual de registros da insuficiência de recursos para a execução dos programas reside no grupo Infra-estrutura (60% de seus programas, 45 programas do Plano). Neste setor, sobressai o Ministério dos Transportes pela indicação deste item em 82% dos programas sob a sua responsabilidade. Ressalte-se que a suficiência de recursos neste órgão foi mencionada apenas em ações constantes do Projeto-Piloto de Investimentos (PPI) que congrega um conjunto de ações com processo seletivo dos projetos, gestão do fluxo de recursos orçamentários e financeiros, além do monitoramento da execução física e financeira.

Gráfico 11. Execução Orçamentária, por setor – em 2006



Fonte: SIGPlan

Os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Justiça e as Secretarias Especiais de Política para as Mulheres e de Aqüicultura e Pesca indicaram nas respostas a insuficiência de recursos orçamentários executados entre 64% e 100% da programação total, acarretando a impossibilidade de atendimento das demandas existentes. Análise mais detalhada dessas questões aponta os seguintes fatores que contribuíram para a inadequada execução de recursos orçamentários: atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2006; contingenciamento orçamentário; e demora na tramitação de créditos.

COMPATIBILIDADE DE LIBERAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

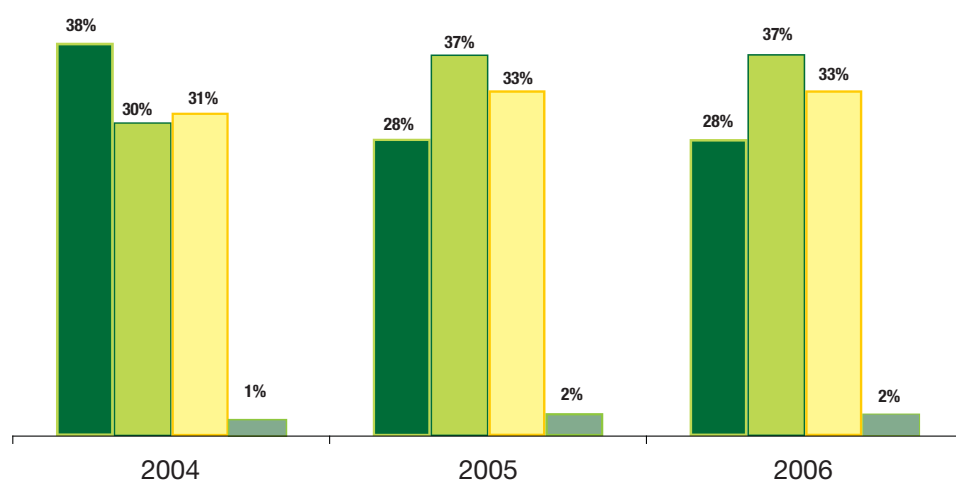
A análise da execução dos recursos orçamentários deve considerar, também, a compatibilidade do fluxo de recursos com a programação física, uma vez que a execução da dotação orçamentária prevista depende da liberação dos recursos financeiros durante o exercício.

A análise dos gerentes quanto à compatibilidade de liberação de recursos financeiros com as metas físicas previstas em 2006 revelou comportamento próximo ao verificado em 2005, conforme ilustra o gráfico 12 na próxima página.

Os Ministérios pertencentes ao denominado setor Estado evidenciaram maior compatibilidade de liberação do fluxo de recursos durante o exercício de 2006. Mesmo tendo sido apontada a descontinuidade na liberação de recursos, as gerências afirmaram não ter havido prejuízo de execução para aproximadamente 77,7% de seus programas (correspondente ao universo de 60 programas). No setor Social, este percentual é de 65,6% (82 programas), no setor de Infra-estrutura 58,7% (44 programas) e no Produtivo, este percentual é de 53,6% (30 programas).

A liberação de recursos financeiros foi considerada, em geral, adequada pelos gerentes de programas dos Ministérios da Saúde, Educação, Planejamento, Orçamento e Gestão, Defesa e Relações Exteriores. No entanto, os gerentes de programa dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cidades, bem como a Secretaria de Aquicultura e Pesca declararam que a descontinuidade de fluxo de recursos prejudicou decisivamente a implementação de 61%, 77% e 67% dos programas, respectivamente. Nestes órgãos, algumas gerências mencionaram reiteradamente que o recebimento de recursos financeiros ao final do exercício prejudicou sobremaneira a implementação das ações. No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por exemplo, a execução da Ação Prevenção e Controle de Doenças foi prejudicada uma vez que, segundo o gerente do programa, as atividades de prevenção devem ser realizadas sem interrupção durante todo o exercício.

Gráfico 12. Compatibilidade do Fluxo de Recursos



- Os recursos foram liberados ao longo do exercício em fluxo compatível com a programação
- O fluxo sofreu descontinuidade, mas não prejudicou decisivamente a execução programada
- O fluxo sofreu descontinuidade, prejudicando a execução programada
- O programa não utiliza recursos de origem orçamentária

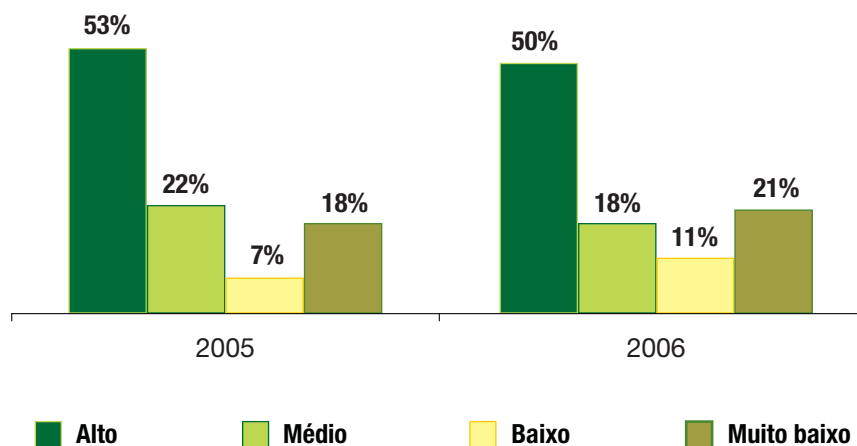
Fonte: SIGPlan

EXECUÇÃO NÃO-ORÇAMENTÁRIA

A execução não-orçamentária trata de recursos que não transitam pelo Orçamento Geral da União. Em geral, são recursos relevantes para a execução dos programas do PPA cujas fontes são das contrapartidas de Estados e Municípios, das parcerias com o setor privado, das fontes de financiamento e empréstimos bancários, dos incentivos fiscais, dos fundos administrados pelo Governo Federal e dos dispêndios correntes das empresas estatais.

Os órgãos que tradicionalmente apresentam volume expressivo deste tipo de recursos são os Ministérios da Fazenda, Cidades, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Trabalho e Emprego e de Minas e Energia (MTE), cujas principais fontes de financiamento são: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Brasil (BB), além do setor privado.

Gráfico 13. Impacto das ações que utilizam recursos de origem não-orçamentária



Fonte: SIGPlan

O total previsto de recursos não-orçamentários no PPA atingiu cerca de R\$ 160,15 bilhões dos quais R\$ 143,32⁹ foram executados, representando uma execução registrada no sistema de 89,50% do previsto. O financiamento dos programas do PPA por recursos não-orçamentários pode ser bem maior que o encontrado no SIGPlan, pois as informações relativas tanto à execução física quanto à financeira dependem exclusivamente da inserção de tais informações pelos coordenadores de ação do programa e muitas vezes essas ações não contam com coordenadores de ação cadastrados, impedindo o preenchimento dos dados realizados. Essa situação tem ocorrido com ações de programas dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, de Minas e Energia e das Cidades.

Em 2006, a utilização destes recursos foi indicada em 21% dos programas (72 programas), contra 22% (83 programas) em 2005. Dos 72 programas de 2006, 68% consideraram alto ou médio o impacto destes recursos na implementação dos programas, destacando-se Ministérios como os de Minas e Energia, Cultura e Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O desempenho do programa Abastecimento Agroalimentar/MAPA, por exemplo, é composto por seis ações não-orçamentárias, sendo cinco sob responsabilidade do Banco do Brasil e uma do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), diretamente vinculadas ao desenvolvimento e à comercialização da produção agrícola.

9. Fonte: SIGPlan.

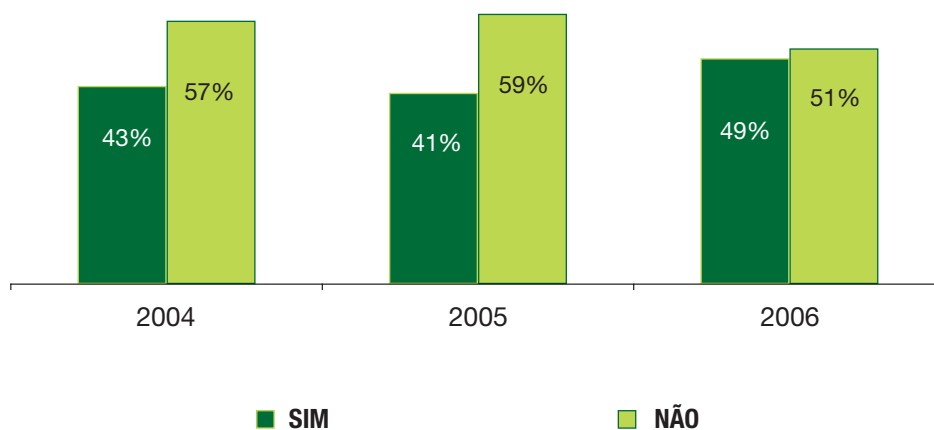
No Ministério do Trabalho, os programas Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda e Microcrédito Produtivo Orientado avaliaram como alto o impacto dos recursos não-orçamentários na sua implementação. São programas constituídos, essencialmente, de ações não-orçamentárias que apresentam como fontes de financiamento o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), BNB e BNDES e que contribuem sobremaneira para o alcance do objetivo do programa. Os montantes executados nestes programas por meio das fontes de financiamento mencionadas foram de R\$ 12,2 bilhões e R\$ 658 milhões, respectivamente, em 2006.

De forma análoga, alguns programas do Ministério da Fazenda (Banco para Todos, Gerenciamento de Risco e Prevenção de Perdas e Acidentes e Produção de Moeda e Documentos de Segurança), totalmente constituídos por ações não-orçamentárias, também avaliaram como alto o impacto destes recursos na implementação dos programas. Estes programas executaram cerca de R\$ 1,14 bilhão, em 2006.

Adequação dos Recursos Materiais e da Infra-estrutura

A pergunta objetiva dessa questão refere-se à adequação e à disponibilidade de recursos materiais e de infra-estrutura para a implementação dos programas. Em caso de resposta negativa, foi oferecida a oportunidade aos gerentes de localizar, se as inadequações verificadas referiam-se às equipes gerenciais ou às equipes executoras dos programas.

Gráfico 14. Adequação dos Recursos Materiais e Infra-estrutura

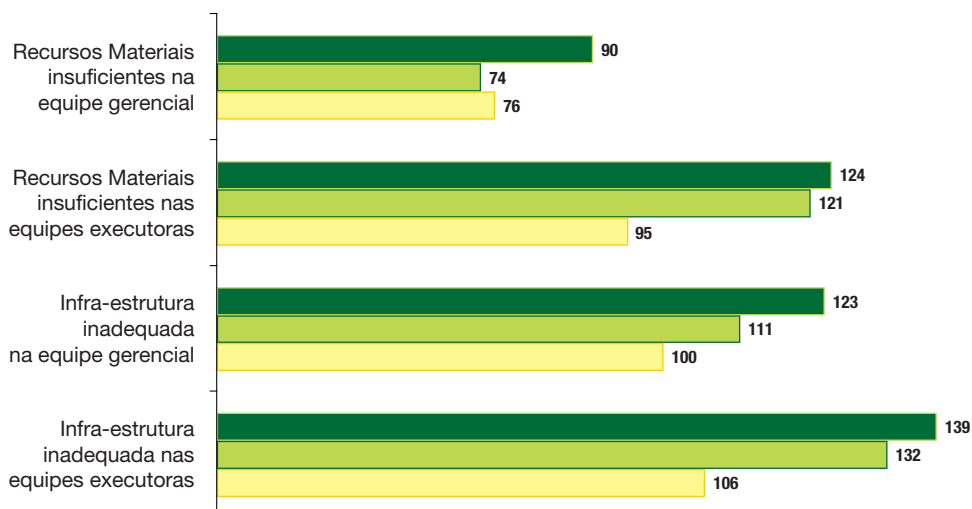


Fonte: SIGPlan

Ao se comparar os resultados de 2006 e 2005, identifica-se uma melhoria de respostas positivas, com um quase equilíbrio entre estas e as respostas negativas. Em 2006, dos 377 programas avaliados, 165 gerentes indicaram adequação dos recursos, enquanto 172 apontaram alguma deficiência ou inadequação, quer em recursos materiais, quer em infra-estrutura. A estes últimos foi dada a oportunidade de discriminar o tipo de necessidade verificada.

Devido ao número de respostas menor em 2006, em relação aos anos anteriores, é exibido um gráfico percentual, além dos valores absolutos, de forma a permitir análise mais equilibrada dos resultados da avaliação.

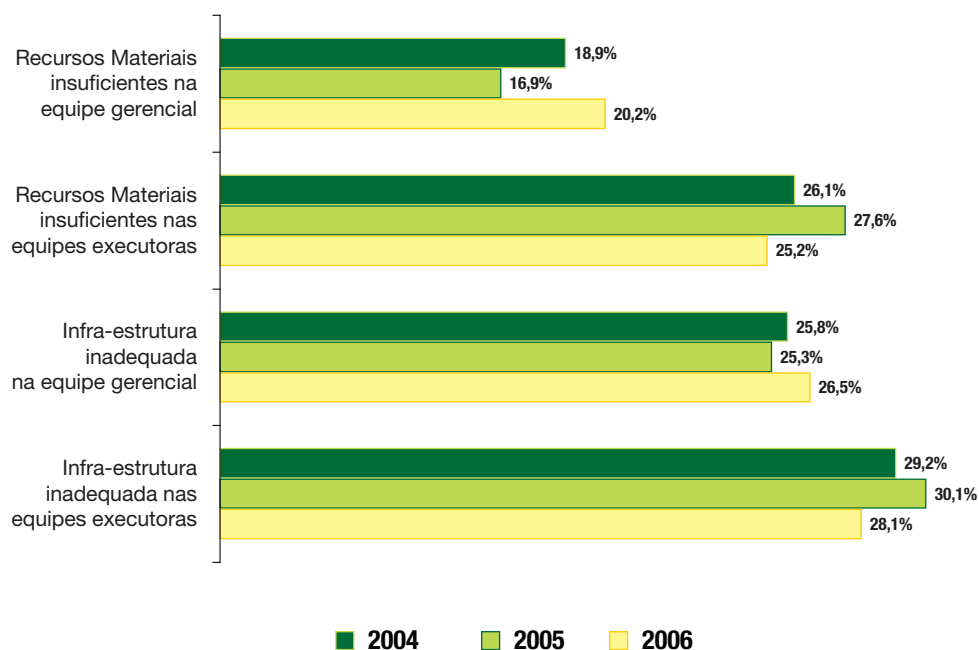
Gráfico 15. Inadequação de Recursos Materiais e Infra-estrutura
Quantidade Respostas



Fonte: SIGPlan

Enquanto, em 2004, foram produzidas 476 respostas negativas específicas, em 2005, obtiveram-se 438, diminuindo para 377 no ano de 2006.

Gráfico 16. Inadequação de Recursos Materiais e Infra-estrutura
Percentual de Respostas



Fonte: SIGPlan

Nos 172 programas cujas gerências perceberam inadequações, praticamente todos apontaram mais de uma das quatro situações (recursos materiais insuficientes na equipe gerencial e nas executoras e infra-estrutura inadequada nas equipes gerenciais e executoras), o que explica a falta de concentração percentual em uma ou outra área das quatro apresentadas no gráfico 16.

Os Ministérios dos Transportes (88%), da Justiça (87%), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (83%), do Esporte (80%) e das Cidades (77%) foram os órgãos cujos gerentes de programas apontaram maior percentual de necessidades. Além desses, as Secretarias Especiais de Políticas de Promoção de Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres, apesar de possuírem uma quantidade pequena de programas, diagnosticaram insuficiência desses recursos em todos eles.

Nos Ministérios da Cultura, Defesa, Relações Exteriores, Minas e Energia e Desenvolvimento Agrário foi evidenciado menor percentual de ocorrência da inadequação de recursos materiais e de infra-estrutura, em torno de 30% dos programas. Foram apontados como restrições de recursos materiais para implementação dos programas os seguintes exemplos: falta de equipamentos que facilitem o monitoramento; deficiente informatização dos processos; insuficientes investimentos em melhorias tecnológicas; frota de veículos inapropriada ou deficiente; e carência de instrumentos de aplicação/medição de resultados.

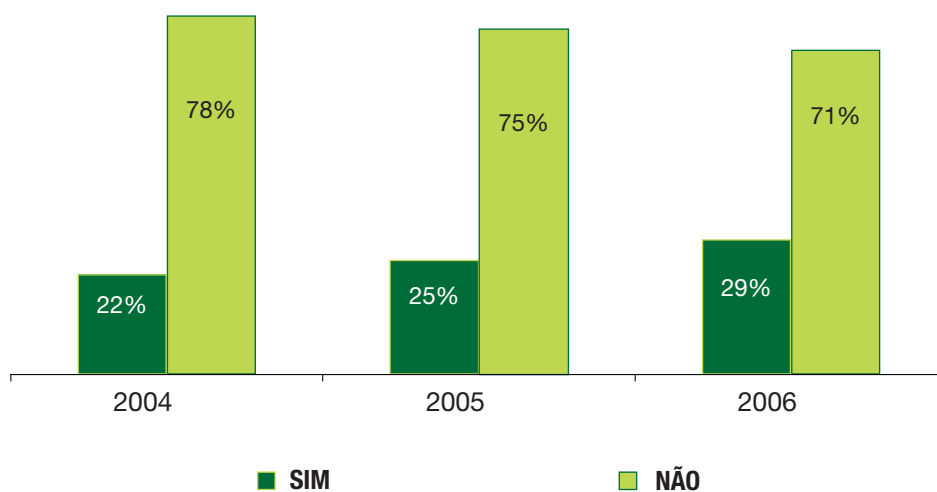
Como inadequação ou insuficiência de infra-estrutura, os maiores problemas apontados foram: espaço reduzido para a acomodação do pessoal responsável pela gerência ou execução dos programas; inadequação de estruturas físicas das gerências regionais; falta de estrutura apropriada para a guarda de material necessário à implementação das ações; e deficiência generalizada na estrutura de comunicação de dados entre os diversos atores desses programas.

Adequação e Necessidades de Recursos Humanos

A pergunta objetiva dessa questão diz respeito à adequação e à disponibilidade de recursos humanos para a implementação dos programas. Em caso de resposta negativa, era oferecida a oportunidade aos gerentes de localizar, de forma mais específica, em quais equipes as inadequações de recursos humanos, tanto qualitativas quanto quantitativas, eram mais frequentes.

Grande parte dos gerentes percebe a inadequação de recursos humanos como um fator limitante à implementação dos programas. Embora com tendência de melhoria nessa percepção, a diferença percentual entre a satisfação e o sentimento de inadequação é alto (29% positivo contra 71% negativo). Dos 337 programas avaliados, apenas 99 gerentes expressaram satisfação com os recursos humanos à disposição de seus programas, enquanto 238 apontaram inadequações quantitativas e/ou qualitativas nesses recursos.

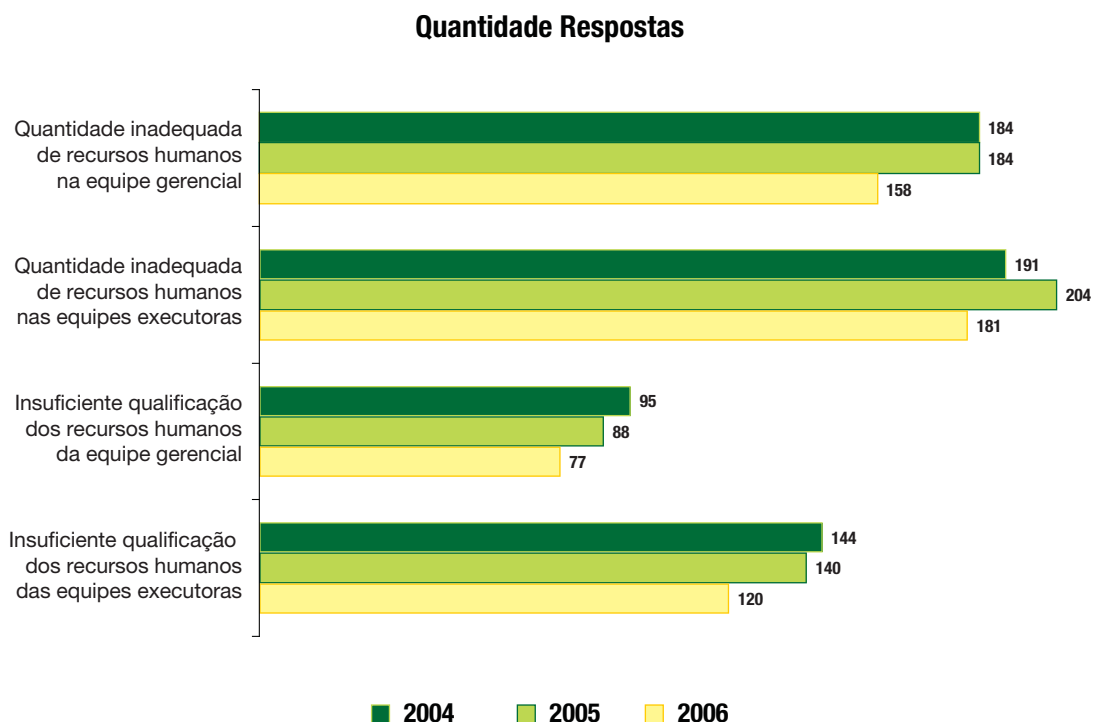
Gráfico 17. Adequação dos Recursos Humanos



Fonte: SIGPlan

Devido ao número de respostas menor em 2006, em relação aos anos anteriores, é exibido um gráfico percentual, além dos valores absolutos, de forma a permitir análise mais ajustada dos resultados da avaliação.

Gráfico 18. Inadequação de Recursos Humanos

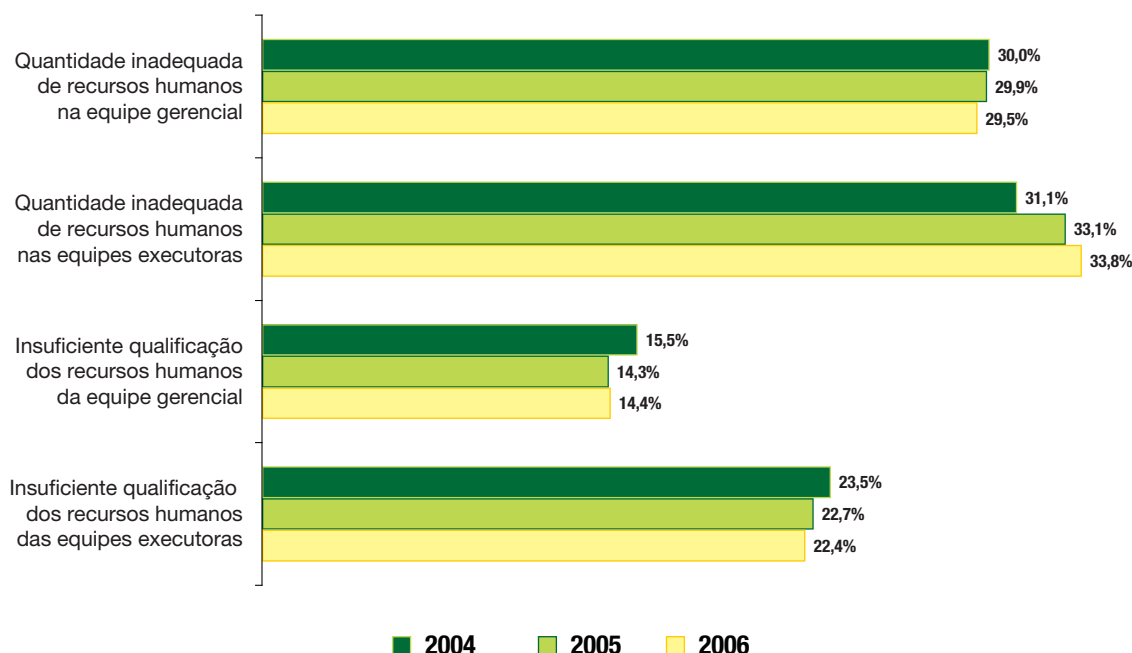


Fonte: SIGPlan

Enquanto, em 2004, foram produzidas 614 respostas negativas específicas, em 2005, obteve-se 616, diminuindo para 536 no ano de 2006.

Gráfico 19. Inadequação de Recursos Humanos

Percentual de Respostas



Fonte: SIGPlan

Os motivos que levaram os gerentes a apontar a inadequação dos recursos humanos disponíveis para a implementação de 238 programas foram múltiplos, o que explica a distribuição quase equitativa das respostas entre as quatro opções apresentadas no SIGPlan.

A insuficiência quantitativa foi percebida fortemente como inadequada tanto nas equipes gerenciais quanto nas executoras e a inadequação qualitativa (capacidade dos recursos) foi retratada com maior frequência nas equipes executoras.

De modo geral, o gráfico percentual mostra certa constância nos percentuais que vem sendo verificados na gestão dos programas, ao longo desses anos.

Os gerentes dos programas do Ministério dos Transportes e do Ministério da Justiça, registraram insuficiência de recursos humanos em 100% de seus programas (17 programas no primeiro e 15 no segundo), seguidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (indicações em 90% dos programas), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (ambos com respostas em 89% dos programas) e pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (88% dos programas).

Apesar do número reduzido de programas, as equipes gerenciais do Ministério do Turismo e das Secretarias Especiais de Aquicultura e Pesca, de Políticas para as Mulheres, e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial também registraram insuficiência de recursos humanos em 100% deles.

Entre os problemas apontados com maior frequência pelos gerentes como causas para insuficiência ou inadequação de recursos humanos, encontram-se:

- a) ausência de plano de carreira ou salários pouco atraentes, conduzindo ao desestímulo e aumento da rotatividade;
- b) falta de quadro de pessoal próprio, o que acarreta utilização de terceirizados, estagiários, consultores externos e pessoal comissionado em caráter temporário;
- c) migração de funcionários, principalmente, dos órgãos centrais para órgãos setoriais;
- d) capacitação prejudicada pelos fatores acima descritos, além da falta de uma política de capacitação permanente na maior parte da estrutura governamental;
- e) ausência de capacitação – tempestiva e de longo prazo – para funcionários que desempenham tarefas com nível maior de profundidade ou de cunho especial;
- f) deficiência quantitativa crônica de recursos humanos, que impede a participação em cursos de capacitação, pela impossibilidade de interrupção dos trabalhos em andamento.

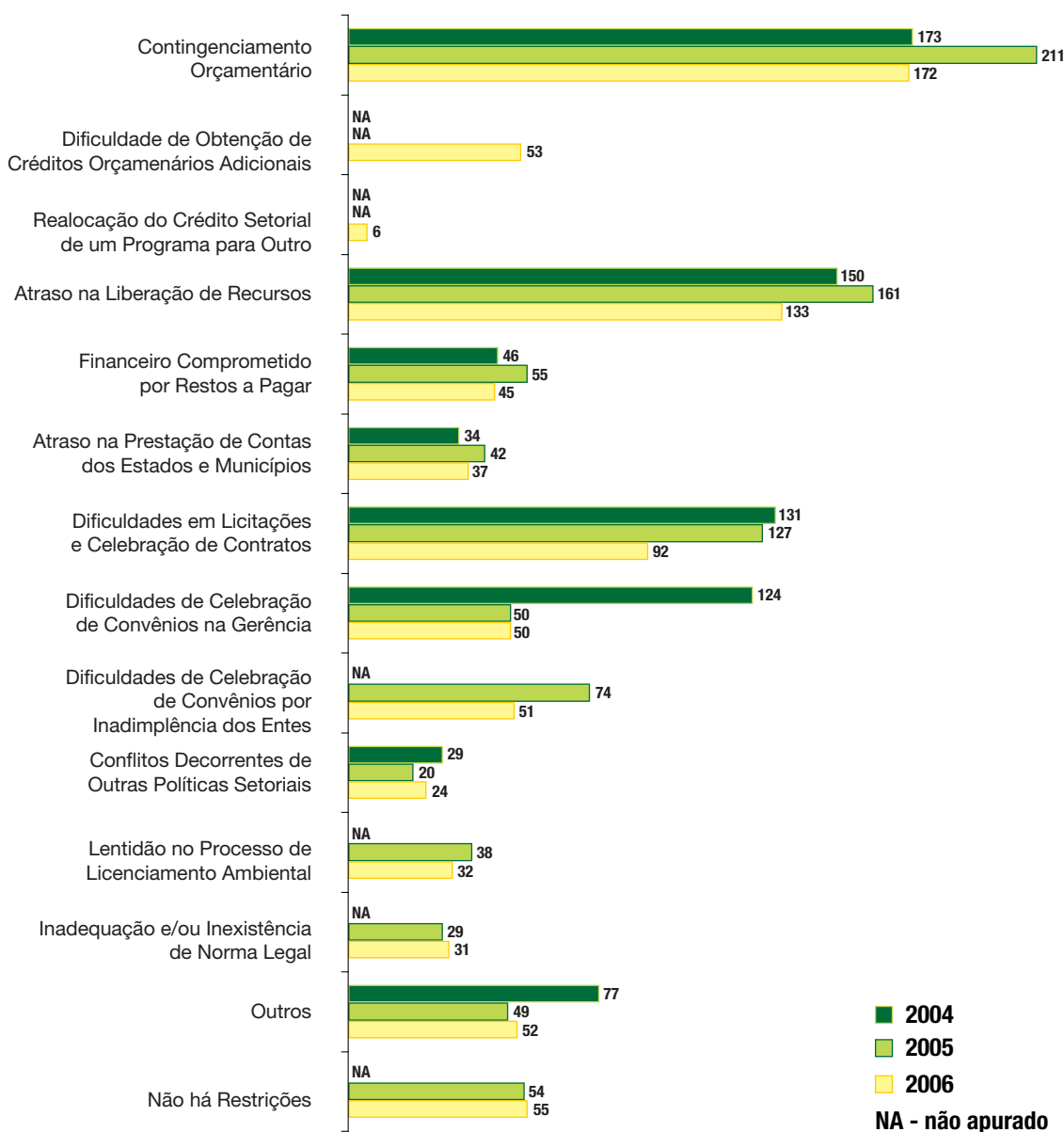
Restrições ao Desempenho dos Programas

Restrições são fatores que dificultam ou impedem a execução dos programas, sinalizando a necessidade de intervenção interna ou externa à sua gerência. Em 2006, as gerências de programa informaram que 55 programas não apresentaram restrições dentre as opções apresentadas, praticamente o mesmo valor dos dois anos anteriores (54 programas). Em relação ao número total de programas, isso revela que 16% dos programas não sofreram nenhuma restrição em 2006, contra 14% no ano anterior.

O principal tipo de restrição mencionada tanto em 2006 quanto nos anos anteriores de execução do PPA é o contingenciamento orçamentário. No ano de 2006, 172 programas apresentaram essa restrição ao desempenho dos programas representando uma redução de 18% em relação ao ano de 2005. Essa restrição interferiu em 49% dos programas do PPA. Os órgãos relacionados a seguir identificaram esse problema em todos os seus programas: Ministério da Cultura (10 programas), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (3 programas), Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (3 programas), Superior Tribunal de Justiça (1 programa).

Os Ministérios em que o problema foi percebido na maior parte da programação foram: da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (78% dos programas), do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior (70%), da Integração Nacional (79%) e da Justiça (67%).

Gráfico 20. Restrições



Fonte: SIGPlan

Quanto ao atraso na liberação de recursos, a principal causa apontada em diversos programas, foi a aprovação tardia da Lei Orçamentária para 2006 e a conseqüente edição do decreto de programação financeira, bem como a concentração da liberação de recursos ao término do exercício. No entanto, o número de programas em que essa restrição foi apontada se reduziu (de 161 para 131) comparando o ano de 2006 com o de 2005. Em 78% dos programas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os gerentes apontaram o atraso na liberação de recursos como restrição ao desempenho dos programas.

Em 2006, gerentes de 45 programas (13% dos programas do Plano) relataram o comprometimento da disponibilidade de recursos financeiros pelo volume expressivo de restos a pagar numa redução de 2% em relação ao exercício anterior. Os Ministérios mais afetados foram: de Ciência e Tecnologia (63% dos programas); da Justiça (40% dos programas); e das Cidades (38% dos programas).

Ainda em relação aos aspectos de natureza orçamentária e financeira, a dificuldade de obtenção de créditos adicionais foi registrada por gerentes de 53 programas. As justificativas apresentadas apontam, em sua maioria, a morosidade no processo de obtenção e a exigência de compensações orçamentárias, no caso de créditos suplementares. Em relação aos créditos adicionais especiais, em apenas dois programas foi registrado como problema a demora em serem aprovados pelo Congresso Nacional. Já a dificuldade na realocação de crédito setorial de um programa para outro, foi identificada em apenas seis programas.

A realização de licitações e celebração de contratos significou restrição para 92 programas (26% do total de programas do PPA), numa redução de 8% em relação ao ano anterior. Em suas justificativas, muitas gerências fazem críticas à própria aplicação da legislação brasileira para licitações. Há casos em que o atraso na execução financeira é justificado pelos atrasos em licitações, e ora a realização de licitações é atrasada pelo fluxo de liberação de recursos. Os entes federados beneficiários de recursos do Governo Federal também possuem dificuldades na realização de licitações no âmbito de convênios firmados com a APF. Esse tipo de restrição foi retratado nos seguintes Ministérios: das Minas e Energia (60% dos programas), da Justiça (60%), das Cidades (46%), da Cultura (40%) e de Ciência e Tecnologia (38%).

As dificuldades de celebração de convênios observadas no âmbito das gerências se mantiveram estáveis, atingindo 50 programas (14% do total). As equipes gerenciais que mais enfrentaram essa dificuldade estão localizadas nos programas de responsabilidade dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (56% dos programas), da Integração Nacional (43%) e do Meio Ambiente (38%).

A dificuldade de celebração de convênio por inadimplência dos entes federativos, foi relatada por gerentes de 51 programas em 2006 (14%) em contraste com 74 no ano de 2005 (20% dos programas do Plano). O atraso na prestação de contas de Estados e Municípios, em 2006, foi apontado em 11% dos programas, percentual igual ao registrado no ano anterior.

A ocorrência de conflitos decorrentes de outras políticas setoriais foi registrada em 24 programas (7% do total). Os comentários exemplificam situações variadas que abrangem desde críticas à interferência de obras de infra-estrutura na paisagem e no patrimônio arqueológico (Programa Brasil Patrimônio Cultural - MinC) até constrangimentos da política econômica às necessidades do setor agropecuário (Programa Abastecimento Agroalimentar – MAPA). Em muitos casos, é ressaltada a falta de coordenação entre setores que executam políticas afins.

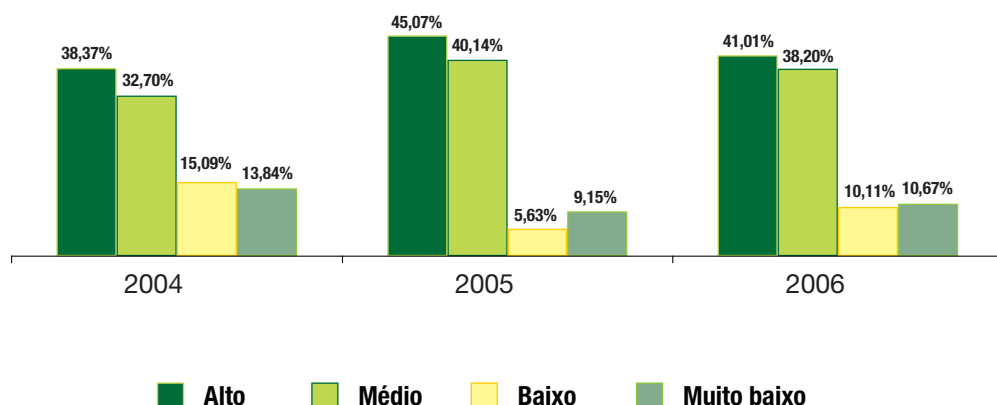
Em 2006, a lentidão no processo de licenciamento ambiental afetou 32 programas, frente a 38 no ano anterior, sendo que o problema foi mais evidente nos Ministérios de Minas e Energia (44% dos programas), da Integração Nacional (36%) e das Cidades (31%). Foram recorrentemente mencionados problemas decorrentes de conflito de competências entre União e demais entes federativos em relação ao licenciamento ambiental.

A inexistência ou inadequação de norma legal é uma restrição que afetou 31 programas em 2006, dois programas a mais do que no ano anterior. Foram citados dois casos em que se faz necessária a regulamentação de dispositivo constitucional. Além de problemas ligados à legislação em sentido estrito, foram também relatados pelos gerentes de programa problemas relacionados a atos normativos do Poder Executivo.

Por fim, 52 programas (15%) indicaram enfrentar outros tipos de restrições que, em sua ampla maioria, refletem temas relacionadas aos tópicos anteriores ou a outros aspectos abordados na avaliação da implementação de programas, sobretudo, quanto à disponibilidade de recursos financeiros.

Desempenho dos Programas com Ações de Execução Descentralizada

Gráfico 21. Desempenho dos Programas com Ações de Execução Descentralizada



Fonte: SIGPlan

O desempenho das ações com execução descentralizada foi considerado baixo ou muito baixo em cerca de 21% dos programas em 2006 e 15% em 2005. Já em 2004, esse percentual foi de 29%. O universo desses programas que, em 2006, consistia em 178, abrangeu os programas com ações do tipo atividades e projetos cuja forma de implementação seja descentralizada e as operações especiais do tipo transferências obrigatórias ou transferências voluntárias, tendo em vista que implicam o repasse de recursos da União a Estados, Municípios e Distrito Federal.

De uma forma geral, o desempenho das ações com execução descentralizada foi considerado satisfatório em grande parte dos órgãos no ano de 2006, tendo em vista que cerca de 79% dos programas indicaram a opção alto ou médio, conforme se observa nos exemplos a seguir: Ministério da Educação (10 em 12 programas - 83,3%), Ministério

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (3 em 4 programas 75%) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (5 em 7 programas - 71,43%). Não foram considerados aqueles Ministérios que contêm número muito reduzido de programas com ações que possuem forma de implementação descentralizada.

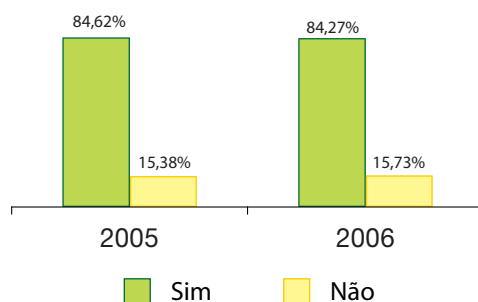
Dentre os órgãos que consideraram o desempenho das ações descentralizadas como baixo ou muito baixo citam-se os Ministérios das Cidades (5 em 9 programas - 55,5%) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (8 em 19 programas - 42,11%).

No caso do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento houve problemas, por exemplo, em relação aos Programas Desenvolvimento da Bovideocultura e Desenvolvimento da Caprinocultura, da Equideocultura e da Ovinocultura, nos quais houve prejuízos às ações de defesa sanitária realizada por órgãos estaduais, tendo em vista os atrasos na liberação de recursos aos Estados. Já no programa Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau, as liberações de recursos não foram coerentes com o calendário agrícola. Nas atividades relativas a trânsito internacional e interestadual do Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários, nas quais os recursos são repassados às Superintendências Federais de Agricultura e a governos estaduais, houve prejuízos relativos à inadequação de pessoal, infra-estrutura e recursos orçamentários.

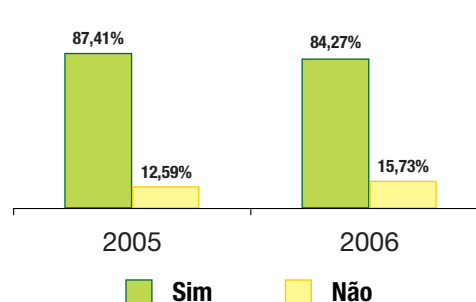
Em relação ao Ministério das Cidades, foram citadas algumas questões que prejudicaram o desempenho das ações de execução descentralizada. Registrou-se baixa capacidade gerencial em alguns entes da federação nos Programas Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais e Serviços Urbanos de Água e Esgoto. Também não houve limite orçamentário suficiente para o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), prejudicando a realização de estudos e convênios no Programa Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos.

Gráfico 22.

A informação foi disponibilizada pelos entes executores das ações de execução descentralizada?



Houve integração entre a gerência do programa e os executores das ações de execução descentralizada?

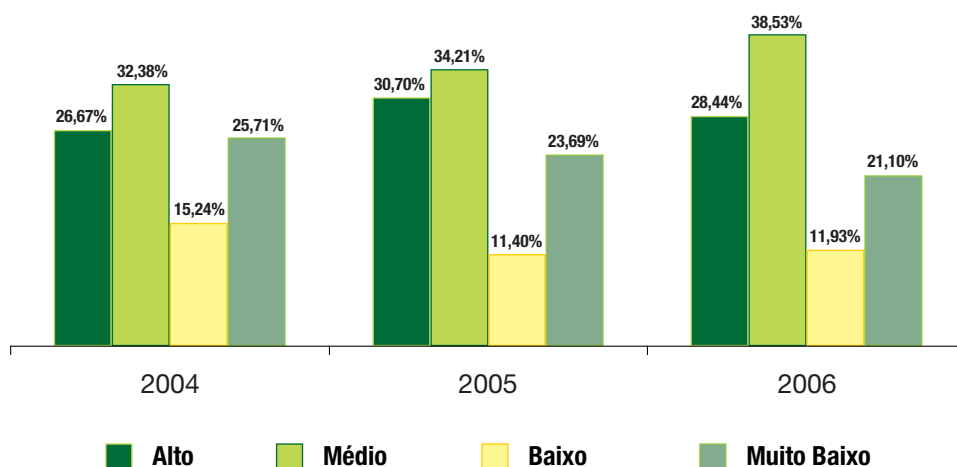


Fonte: SIGPlan

De uma forma geral, os órgãos com ações executadas de forma descentralizada apresentam integração entre gerência e executores, o que permitiu a disponibilização de informações em cerca de 84% dos casos. No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento houve integração entre os entes executores e a gerência, permitindo disponibilização das informações em 74% dos programas (14 programas). No caso do Ministério das Cidades houve integração com as gerências em 89% dos programas (8 programas), sendo a informação disponibilizada em 67% dos programas (6 programas). O Ministério da Justiça foi um dos órgãos que apresentou maiores dificuldades na obtenção de informações pelos órgãos responsáveis pela execução de ações descentralizadas, problema manifestado por quatro dos sete gerentes de programas (57%). Ressaltou-se nesse órgão a necessidade de melhoria dos sistemas informatizados para captação de informações nos Programas Combate à Criminalidade e Sistema Único de Segurança Pública.

Desempenho das Ações Executadas em outros Ministérios (Programas Multissetoriais)

Gráfico 23. Desempenho das Ações Executadas em outros Ministérios (Programas Multissetoriais)

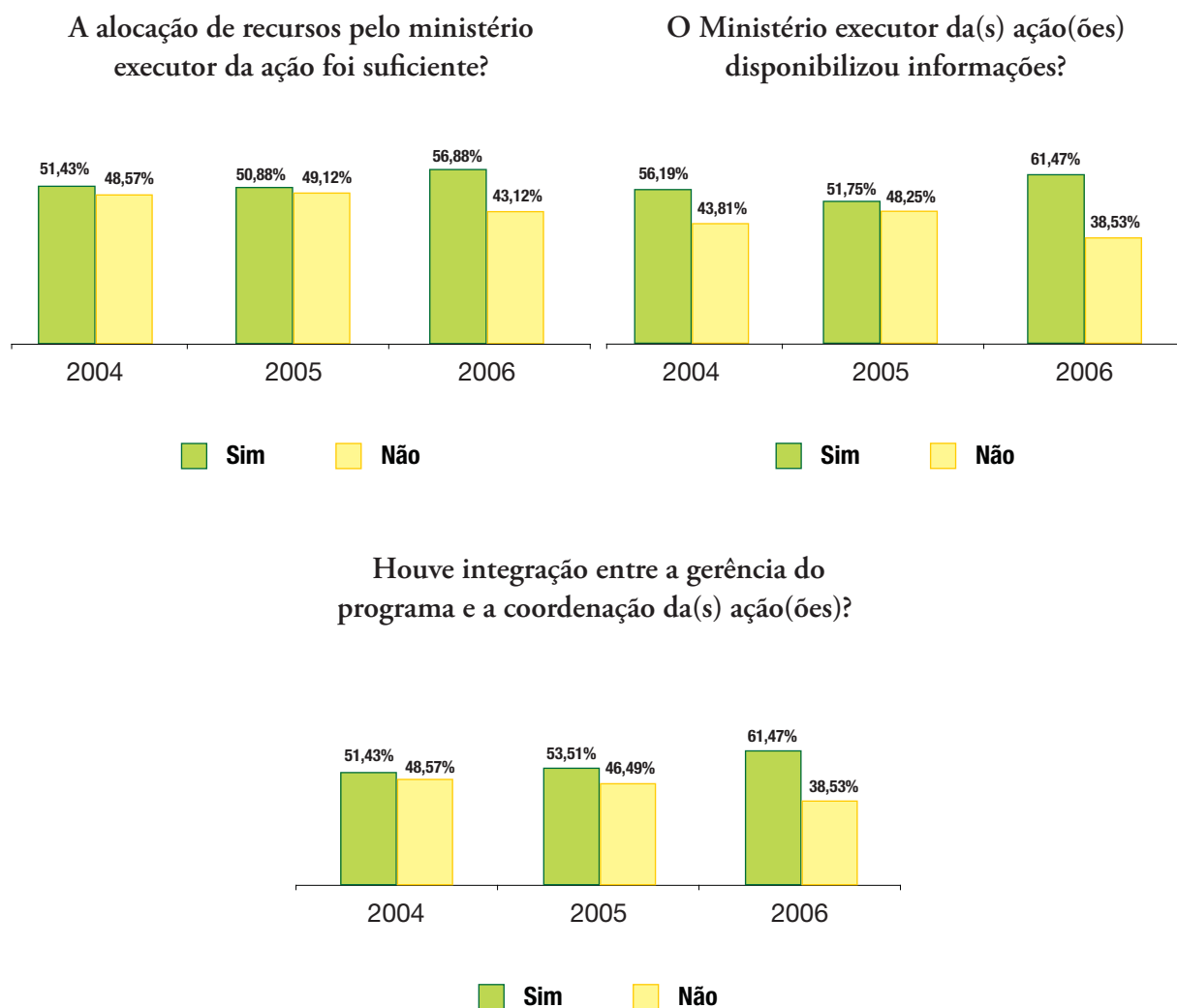


Fonte: SIGPlan

Um programa é classificado como multissetorial quando possui pelo menos uma ação de unidade administrativa de órgão diverso ao que detém a responsabilidade pelo programa¹⁰. A multissetorialidade é um importante elemento dos programas uma vez que os mesmos devem ser desenhados a partir de um problema ou demanda da sociedade que ultrapassa as fronteiras de um único Ministério. O número de programas multissetoriais tem sofrido pouca variação ao longo dos anos. Em 2006, foram 109, enquanto que, em 2004 e 2005, foram 105 e 114, respectivamente. A percepção dos gerentes quanto ao desempenho das ações executadas por outros Ministérios tem-se mantido estável ao longo do PPA, sendo considerado alto em 28,44% das ações dos programas em 2006, 30,7% em 2005 e 26,7% em 2004. A porcentagem dos gerentes de programas que considerou o desempenho das ações sob responsabilidade de outro órgão como baixo ou muito baixo foi de 33% em 2006.

10. Ver conceito no glossário do Decreto nº 5.233 de 6 de outubro de 2004.

Gráfico 24.



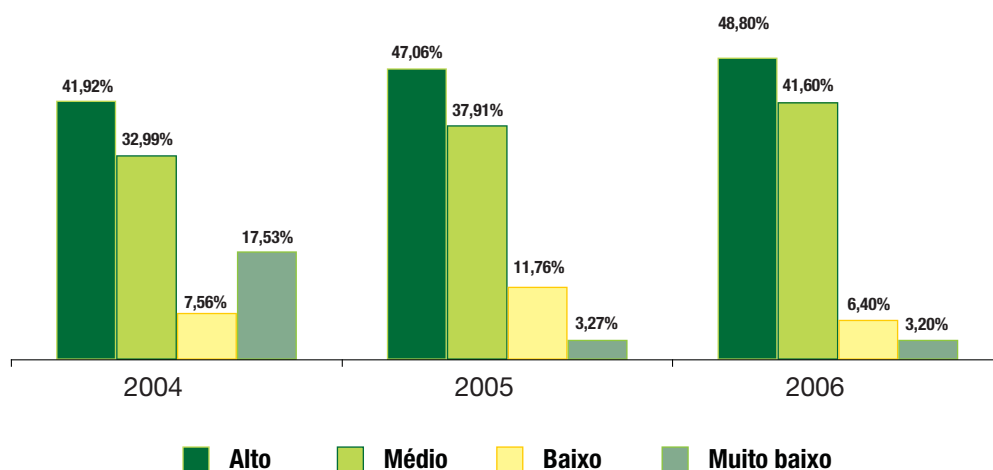
Fonte: SIGPlan

No que se refere à aplicação de recursos pelos Ministérios executores das ações pertencentes a programas multissetoriais, registrou-se suficiência de recursos executados em 57% dos programas. Em 2005 e 2004, esse patamar estava próximo a 51% dos programas multissetoriais. No que se refere à disponibilização de informações pelas unidades executoras e a integração com a gerência do programa, registrou-se 61,5% em 2006 para ambos os quesitos. Para exemplificar os dados apresentados, nota-se que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento considerou a existência de integração com as unidades executoras de seus sete programas multissetoriais, embora não tenha havido suficiência na alocação dos recursos em cinco deles, tendo em vista fatores como dotação orçamentária insuficiente, contingenciamento e reduzidos limites para empenho. Fato semelhante relacionado à boa integração com a gerência ocorreu no Ministério do Meio Ambiente, registrando-se, todavia, que a alocação de recursos pelo Ministério executor da ação foi considerada insuficiente em cinco dentre 11 programas. O Ministério da Cultura, por sua vez, considerou todos os quesitos satisfatórios para seus quatro programas multissetoriais.

Registra-se que algumas justificativas utilizadas para a questão demonstram pouco conhecimento do gerente de programa sobre o conceito de multissetorialidade, sendo, por exemplo, em alguns casos, confundido com intra-setorialidade¹¹. Tal fato pode ter prejudicado a análise dos dados.

Desempenho de Ações Executadas em Outras Unidades Administrativas (Programas Intra-Setoriais)

Gráfico 25. Desempenho de Ações Executadas em Outras Unidades Administrativas (Programa Intra-Setoriais)



Fonte: SIGPlan

Os programas intra-setoriais, ou seja, aqueles que possuem ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão tiveram seu número reduzido, tendo sido computados 125 em 2006, 153 em 2005 e 291 em 2004, o que corresponde a 37,1%, 41,5% e 80,6%, do total de programas, respectivamente, conforme informado pelas gerências. É possível que a redução no número desses programas seja decorrência da imprecisão dos gerentes ao declarar a condição de intra-setorialidade dos programas.

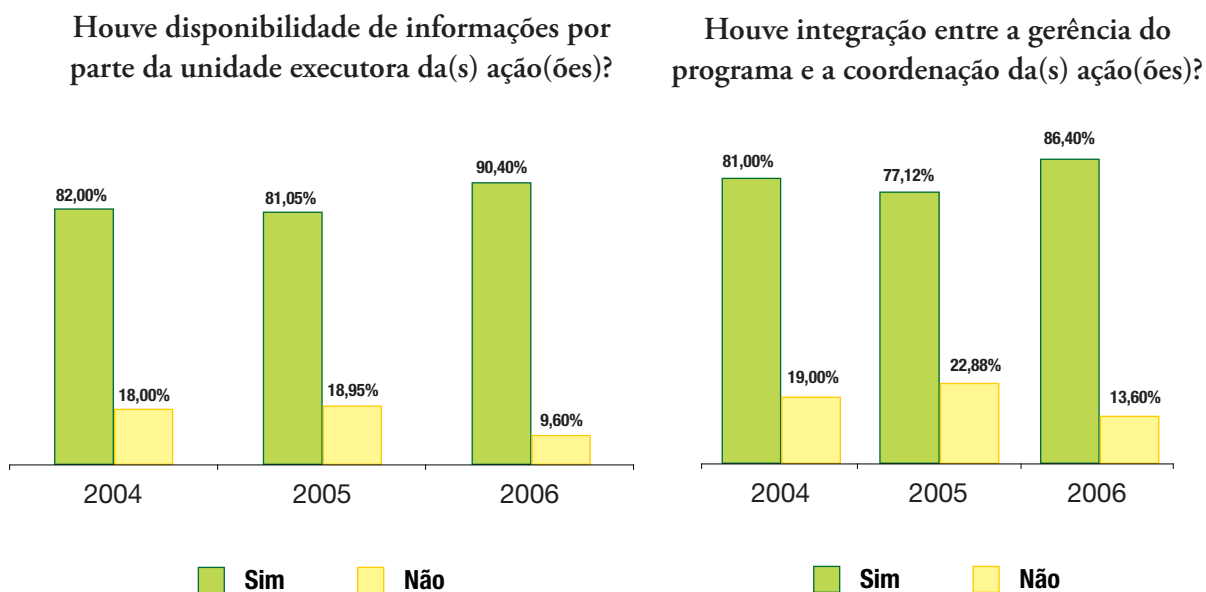
Dentre o universo de programas declarados como intra-setoriais em 2006, apenas 9,6% consideraram o desempenho das ações executadas nas demais unidades como sendo baixo ou muito baixo, o que corresponde a 12 programas. Esse número variou de 25,1% em 2004 para 15% em 2005, refletindo significativa melhora no desempenho dessas ações ao longo dos três anos do PPA.

Melhorou a percepção dos gerentes quanto à disponibilidade de informações por parte da unidade executora das ações, passando de 82% dos programas em 2004 para cerca de 90,4% em 2006. Diversos instrumentos têm sido utilizados para a disponibilização das informações. Cita-se, como exemplo, o Relatório Mensal de Assistência Prestada (Remap) e do Processo Eletrônico de Assistência Jurídica (e-PAJ) do programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita, além do Sistema de Informações Gerenciais do Ministério da Ciência e

11. Segundo o Decreto nº 5.233/2004, programa intra-setorial é o que possui ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão.

Tecnologia (SigMCT). Como fatores que dificultaram a obtenção de dados, tem-se trocas sucessivas de coordenadores de ação, não preenchimento das metas alcançadas no sistema pelos coordenadores de ação, envolvimento precário entre unidades executoras das ações nos Estados e Municípios e número excessivo de executores. Neste último caso, tem-se o exemplo do Programa Previdência de Inativos e Pensionistas da União, que compreende 350 localizadores distribuídos em todos os órgãos da administração direta e indireta.

Gráfico 26.



Fonte: SIGPlan

No que se refere à existência de integração entre a gerência do programa e a coordenação das ações, por sua vez, a percepção foi positiva para 86,4% dos programas em 2006, contra 77% em 2005. Um exemplo dessa boa integração ocorre entre a gerência do Programa Desenvolvimento da Agricultura Orgânica - Pró-Orgânico e as Superintendências Federais de Agricultura, de forma que são realizadas diversas reuniões e disponibilizadas informações referentes aos resultados alcançados pelos entes executores, além do desenvolvimento de mecanismos que promovam a melhora do tempo de resposta e da qualidade dos dados recebidos.

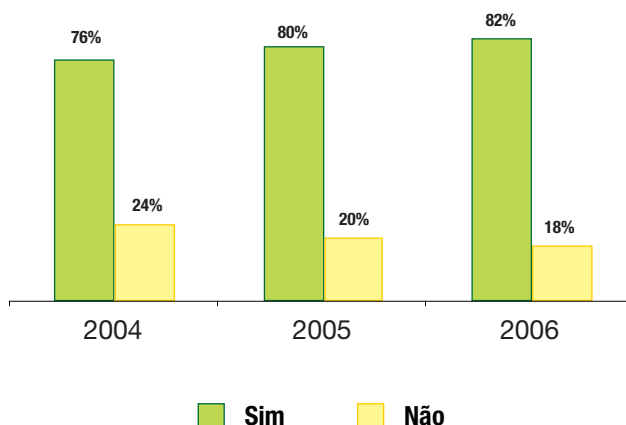
PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Mecanismos de participação social

Os resultados da avaliação mostram que, em 277 programas finalísticos ou de serviços ao Estado, existem mecanismos de participação social. O percentual de programas que possuíam estes mecanismos em 2006 (82%) foi praticamente o mesmo do que em 2005 (80%). Cabe destacar que em 13 órgãos todos os programas possuíam alguma forma de participação da sociedade em 2006, contra 11 no ano anterior¹².

12. Os órgãos em que todos os programas possuem algum mecanismo de participação social são: Câmara dos Deputados, Justiça do Trabalho, Controladoria-Geral da União, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior,

Gráfico 27. Existência de Mecanismos de Participação Social



Fonte: SIGPlan

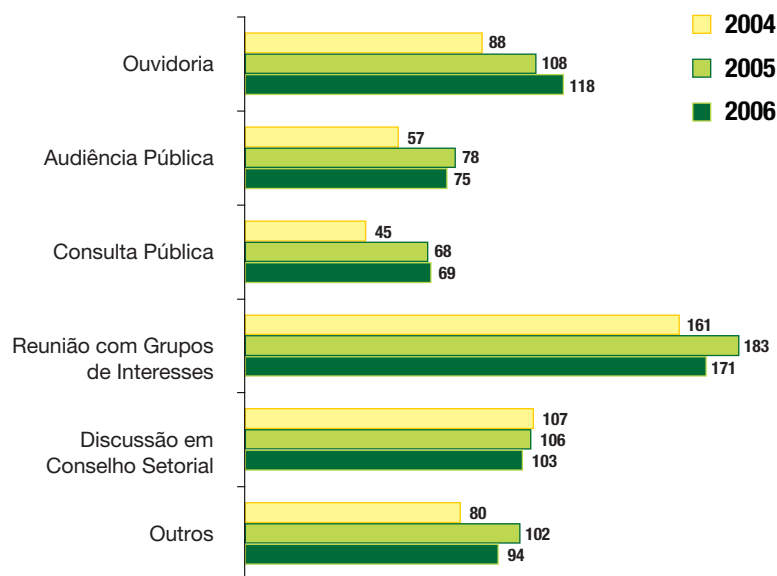
As gerências foram questionadas, ainda, quanto ao tipo de mecanismo de participação social adotado na gestão dos seus programas. Quarenta e nove por cento destes promoveram reuniões com grupos de interesses, a modalidade mais utilizada de interação com a sociedade, congregando diversos tipos de evento, de caráter permanente ou mediante demanda das entidades representativas de beneficiários e executores de programas, para discussão de objetivos, aperfeiçoamento da coordenação de programas e também para solução de conflitos ou simplesmente para a divulgação de ações. Essa forma de participação foi seguida do funcionamento de Ouvidorias que atendem a 34% dos programas do PPA, modalidade que apresentou aumento em sua utilização, num incremento de 9% em relação ao total de programas. As Ouvidorias em geral se valem de diversos meios de comunicação para prestar informações, solucionar dúvidas e receber críticas, sugestões e denúncias do público. O mais comum é que haja apenas uma instituição desse tipo em cada órgão ou entidade públicos, mas também há casos em que uma Ouvidoria atende apenas a um programa ou política setorial, como a Ouvidoria do Sistema Único de Saúde e a Central de Atendimento Fome Zero.

A realização de consultas públicas tem sido utilizada para colher contribuições do público e identificar interesses, sobretudo, quando da elaboração de políticas e proposição de inovações em normas e regulamentos para a implementação de programas. Seu grau de utilização se manteve estável, sendo adotada por 20% do total de programas, num discreto aumento em relação ao ano de 2005 (18% dos programas). A realização de Audiências Públicas se manteve estável (utilizada em 20% dos programas) e são parte integrante de alguns procedimentos estabelecidos em lei, como é o caso do licenciamento ambiental e licitação de obras que interferem no bem-estar da sociedade e implicam discussão aberta ao público, ao passo que as consultas públicas muitas vezes são realizadas por meios de comunicação. A avaliação mostra que há casos em que ocorrem por demanda do Ministério

Ministério do Turismo, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas da União.

Público e também do Congresso Nacional, além da iniciativa dos próprios órgãos.

Gráfico 28. Número de Programas por Mecanismos de Participação Social Adotados



Fonte: Sigplan

*Pode ter sido informado mais de um mecanismo de participação social em um mesmo programa.

Também se manteve estável a discussão no âmbito dos conselhos setoriais, como mecanismo de participação social para cerca de 19% dos programas do PPA 2004-2007.

As equipes gerenciais informaram, ainda, a adoção de outros mecanismos de participação em 94 programas (27%), tais como canais de contato na Internet, seminários e fóruns de debates, comissões, comitês gestores e câmaras setoriais, centrais de atendimento e ações sócio-educativas, entre outros.

CONCLUSÃO

Este relatório apresentou uma visão agregada das avaliações dos Programas no exercício de 2006. No período de 2004 a 2006, verifica-se uma evolução nos resultados alcançados, permanecendo, no entanto, muitos desafios pertinentes ao desenho e à gestão dos programas e dos órgãos da administração pública federal.

Procurou-se fazer poucas alterações no roteiro de avaliação adotado nos anos de 2004, 2005 e 2006, de forma a propiciar uma visão evolutiva dos resultados e problemas apresentados.

Alguns quesitos de importância para a gestão por resultados mostraram pouca evolução ao longo desses anos como, por exemplo, a definição de indicadores. O desenvolvimento de bons indicadores que possam mensurar os resultados dos programas, a um custo razoável, não é tarefa simples. As causas para a não apuração dos índices dos indicadores em 2006 apontam para a inexistência periódica de dados que compõem a fórmula de cálculo do indicador e a sua inadequação na medição do alcance do objetivo do programa. Alguns Ministérios têm recorrido a estudos específicos e outros necessitam de informação com apuração mais freqüente para poderem contar com indicadores mais apropriados na programação.

Uma outra questão retratada com certa freqüência pelas gerências dos programas refere-se à insuficiência das ações para o enfrentamento do problema ou da demanda da sociedade que originou o programa. Essa dificuldade refere-se ao desenho do programa e vem sendo vislumbrada em anos anteriores. Em vista disso, o Ministério do Planejamento tem desenvolvido esforços em conjunto com as equipes gerenciais na construção do modelo lógico dos programas, permitindo uma análise mais detalhada sobre a teoria do programa e as relações de causalidades entre as ações e as causas do problema que as originou e a mensuração por indicadores.

Além da insuficiência das ações, têm sido relatadas dificuldades que prejudicam o cumprimento das metas físicas previstas, tais como paralisações de obras pelo órgão de controle externo, demora na aprovação de licenças ambientais e dificuldades na celebração de convênios.

Deve-se observar o desempenho na execução das ações descentralizadas, que têm sido prejudicadas, por exemplo, por atrasos na liberação de recursos aos Estados. Da mesma forma, é preciso atentar para a implementação dos programas intra-setoriais, embora tenha aumentado gradualmente a percepção positiva sobre o desempenho das ações executadas em outras unidades administrativas. O aspecto mais sensível, todavia, refere-se a multissetorialidade, tendo em vista que a execução das ações executadas por outros Ministérios foi considerada baixa ou muito baixa em cerca de 33% dos programas em 2006, ainda que tenha havido evolução em relação a 2004. Tais fatos constituem-se em desafios ao modelo de gestão do PPA no tratamento de temas como a descentralização, intra-setorialidade e multissetorialidade.

A questão da transversalidade, sob a ótica das equipes gerenciais, apresentou uma evolução, com destaque para os Ministérios da área social, embora pela análise qualitativa das respostas se evidenciou pouco conhecimento em relação ao conceito de transversalidade por parte dos gerentes dos programas. Como procedido em 2005, as respostas dos gerentes sobre essa questão são enviadas aos órgãos responsáveis pelos temas transversais para subsidiar a gestão e implementação das políticas que considere as perspectivas de gênero, raça, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens, objeto dessa avaliação.

Algumas restrições à implementação dos programas ainda persistem nas avaliações dos anos 2004, 2005 e 2006, em grande parte dos programas do Plano, como exemplo o contingenciamento orçamentário e o fluxo de liberação de recursos financeiros ao final do exercício.

A análise das respostas relativas à adequação ou não de recursos humanos, materiais e de infra-estrutura disponíveis nas equipes gerenciais e executoras auxilia a gestão dos recursos nos órgãos setoriais e a atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Enfim, esses são alguns dos aspectos que são evidenciados nessa visão abrangente do conjunto dos programas avaliados e de cada órgão setorial. A leitura deste documento pode ser complementada e melhor ilustrada com a leitura das avaliações de cada programa de responsabilidade dos Ministérios e das Secretarias Especiais.

Com as informações fornecidas pelas gerências de cada programa, o Governo e a sociedade podem conhecer os resultados, as dificuldades e os avanços obtidos na implementação das políticas públicas no ano de 2006.

**Ministério do
Planejamento**

www.planejamento.gov.br
avaliacaoppa@planejamento.gov.br