



Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011

Secretaria de Planejamento
e Investimentos Estratégicos

Ministério do
Planejamento





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

Manual de Elaboração

Plano Plurianual 2008-2011

Brasília, abril 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

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Manual de Elaboração : plano plurianual 2008-2011/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília : MP, 2007.

126 p.

1. Planejamento econômico – Manual. 2. Orçamento público – Elaboração 3. Orçamento público - Manual. I. Título.

CDU: 336.14

Manual de Elaboração

Plano Plurianual 2008-2011

Índice

Apresentação	7
Introdução	9
Princípios do PPA 2008-2011.....	9
O PPA 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	10
O PPA 2008-2011 e o Planejamento de Longo Prazo em Base Territorial.....	10
PARTE I - ELABORAÇÃO DO PPA 2008-2011	13
Visão Geral do Processo de Elaboração do PPA 2008-2011	15
1. Cenário Fiscal.....	19
2. Estratégia de Financiamento.....	21
O PAC e a estratégia de financiamento para o desenvolvimento	22
Os desafios da estratégia de financiamento para o desenvolvimento	23
3. Avaliação do PPA 2004-2007	25
4. Estudo da Dimensão Territorial do PPA	27
5. Orientação Estratégica de Governo - OEG	30
6. Orientações Estratégicas dos Ministérios - OEM.....	32
6.1. Diagnóstico Setorial.....	33
6.2. Objetivos Setoriais	34
6.3. Divulgação.....	36
7. Elaboração dos Programas.....	37
7.1 Conceitos Básicos para elaboração de Programas	37
7.2 Elaboração dos Programas PPA 2008-2011	39
7.3. Orientações para definição dos atributos de programas e de ações	41
PARTE II - ESTRUTURA DO PPA 2008-2011	61
Projeto de Lei do PPA	63
Cadernos de Políticas Públicas.....	64
Cadernos Regionais.....	64

PARTE III - A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO

DE ELABORAÇÃO DO PPA 2008-2011	65
A Experiência da Participação Social no PPA 2004-2007	68
Diretrizes para a Participação Social no PPA 2008-2011	68
Metodologia de Participação Social na Elaboração do PPA 2008-2011.....	69
ANEXOS	71
Anexo I - Base Legal	73
a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	73
b) Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT	77
c) Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.	77
d) Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)	78
e) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.....	80
Anexo II - Cronograma do Processo de Elaboração do PPA 2008-2011	81
Anexo III - Formulários de Atributos de Programas, Ações e Indicadores.....	83
Anexo IV - Funções e Subfunções de Governo.....	89
Anexo V - Referência para Elaboração da Orientação Estratégica dos Ministérios	93
Diagnóstico Setorial	93
1) Apresentação do Setor	93
2) Contextualização	93
3) Análise Retrospectiva: políticas recentes para o setor	99
4) Análise Prospectiva	100
Anexo VI - Roteiro para Elaboração do Modelo Lógico de Programa.....	109
Anexo VII - Glossário	125

Apresentação

O Brasil é um país com tradição em planejamento governamental. Contudo, o ambiente adverso das décadas de 80 e 90, marcadas pelos desequilíbrios macroeconômicos, resultou no declínio da importância da função planejamento no âmbito do setor público. Nesse período, todos os esforços voltaram-se para a gestão do curto prazo, enfrentamento da inflação e do desequilíbrio fiscal, o que promoveu o enfraquecimento do planejamento e da capacidade técnica existente na área.

Uma vez estabilizada a economia no final dos anos 90, a função planejamento começa a ser resgatada dentro de uma nova abordagem, alinhada às tendências internacionais. O planejamento adquire importância como ferramenta de gestão para melhorar a qualidade da aplicação dos recursos públicos disponíveis e para estimular a participação da iniciativa privada em investimentos de interesse público.

Ainda que esse resgate tenha começado a se materializar apenas ao final da década de 90, do ponto de vista do marco legal esse movimento tem início já com a Constituição Federal de 1988, que instituiu o Plano Plurianual - PPA como instrumento de planejamento do Governo Federal integrado ao orçamento. A partir desse marco, a legislação brasileira passa a destacar o planejamento como pressuposto de uma gestão fiscal responsável, exigindo que o gestor público planeje suas ações, de modo transparente, visando ao aumento da eficiência da ação governamental e ao alcance de resultados.

O Plano Plurianual 2008-2011 visa dar prosseguimento a essa valorização do planejamento, de modo a consolidar as inovações introduzidas pelos PPAs anteriores e contemplar novas propostas de aperfeiçoamento do modelo de planejamento do Governo Federal.

Nesse sentido, os atores envolvidos na elaboração do PPA 2008-2011 encontrarão neste Manual tanto a base conceitual como as orientações gerais para o processo. O texto está dividido em quatro partes: uma Introdução que apresenta os fundamentos do Plano e sua relação com o processo geral de planejamento do Governo Federal; a Parte I que apresenta as orientações para o processo de elaboração do Plano; a Parte II que detalha os produtos resultantes desse processo; e a Parte III que traz a metodologia de participação social a ser utilizada ao longo da confecção do PPA 2008-2011.

Introdução

Princípios do PPA 2008-2011

Cabe ao Plano Plurianual estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição de 1988, o que confere ao PPA papel central no processo de planejamento do Governo Federal. Esse papel é reforçado, ainda, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que dá destaque à ação planejada de governo e à compatibilização dos orçamentos com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual¹.

Além de estabelecer os objetivos e metas para um período de quatro anos, o PPA 2008-2011 é também instrumento de organização da ação governamental visando melhorar o desempenho gerencial da Administração Pública e contribuir para a consecução das prioridades de governo. Para tanto, o modelo de elaboração e gestão do Plano Plurianual deverá se orientar pelos seguintes princípios:

- A **convergência territorial** como método de orientação da alocação dos investimentos com vistas a uma organização do território mais equilibrada;
- A **integração de políticas e programas**, visando otimizar os resultados da aplicação dos recursos públicos, por meio da convergência territorial e da focalização em torno de público-alvo delimitado;
- O **monitoramento e a avaliação** dos projetos e programas de Governo, criando condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- O **estabelecimento de parcerias** com os Estados e com a iniciativa privada, visando a ampliação dos recursos para financiamento das ações de governo;
- A **gestão estratégica** dos projetos e programas considerados indutores do desenvolvimento para assegurar o alcance dos resultados pretendidos;
- A **transparência** na aplicação dos recursos públicos, mediante ampla divulgação dos gastos e dos resultados obtidos;
- A **participação social** na elaboração e gestão do Plano Plurianual como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão para aperfeiçoamento das políticas públicas.

¹ O Anexo I - Base Legal traz um compêndio da legislação relacionada ao tema.

O PPA 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

O PAC, lançado em janeiro de 2007 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tem como objetivo acelerar o ritmo de expansão da atividade econômica, a partir do aumento da taxa de investimento da economia brasileira. Nesse sentido, as ações e metas do PAC foram organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infra-estrutura e em medidas de incentivo ao investimento privado. Essas e outras ações prioritárias selecionadas pela Presidência da República serão o eixo estruturante do Projeto de Lei do PPA 2008-2011 a ser encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2007.

Cabe ainda ressaltar que o PPA refere-se ao conjunto da ação governamental, conforme estabelecido no art. 165 da Constituição, sendo mais abrangente, portanto, que o Programa de Aceleração do Crescimento. Nesse contexto, o processo de elaboração do PPA 2008-2011 deverá explorar as possibilidades de integração das iniciativas desse programa com as demais políticas do Governo Federal.

O PPA 2008-2011 e o Planejamento de Longo Prazo em Base Territorial

O desenvolvimento do Brasil tem sido territorialmente desigual. As diversas regiões brasileiras não possuem as mesmas condições para fazer frente às transformações socioeconômicas em curso, especialmente aquelas associadas ao processo de inserção do país na economia mundial. Assim, um grande desafio do planejamento é promover, de maneira integrada, oportunidades de investimentos que sejam definidas a partir das realidades regionais e locais, levando a um desenvolvimento mais equilibrado entre as diversas regiões do país.

Nesse sentido, as políticas públicas devem ser pensadas tendo em vista a organização do território e o atendimento das demandas de forma mais equilibrada no longo prazo, visando prover os territórios de infra-estrutura social e econômica e de capacidade de inovação, contribuindo para a redução das desigualdades inter e intra-regionais.

Tais mudanças são estruturais e demandam um amplo horizonte de tempo e perseverança para se concretizarem, motivo pelo qual devem ser tratadas na perspectiva do planejamento de longo prazo. O papel do Plano Plurianual nesse contexto é o de implementar o necessário elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais. O planejamento de longo prazo encontra, assim, nos sucessivos planos plurianuais, as condições para sua materialização.

Para subsidiar o planejamento de longo prazo, encontra-se em elaboração pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, que proporá uma trajetória de evolução da organização territorial do país que promova o desenvolvimento sustentável de suas diversas regiões e a redução das desigualdades sociais e regionais no horizonte de 20 anos. O Estudo é um referencial para a elaboração e implementação do PPA 2008-2011, perseguindo sinergias entre as iniciativas do Governo Federal, dos Estados, dos Municípios e do setor privado.



Por fim, vale destacar que o estudo deve constituir uma carteira de investimentos até 2027, sendo que o primeiro conjunto de investimentos estratégicos para o período de 2007 a 2010, estabelecido pelo PAC, já foi definido a partir da premissa de que a expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição para a superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais.

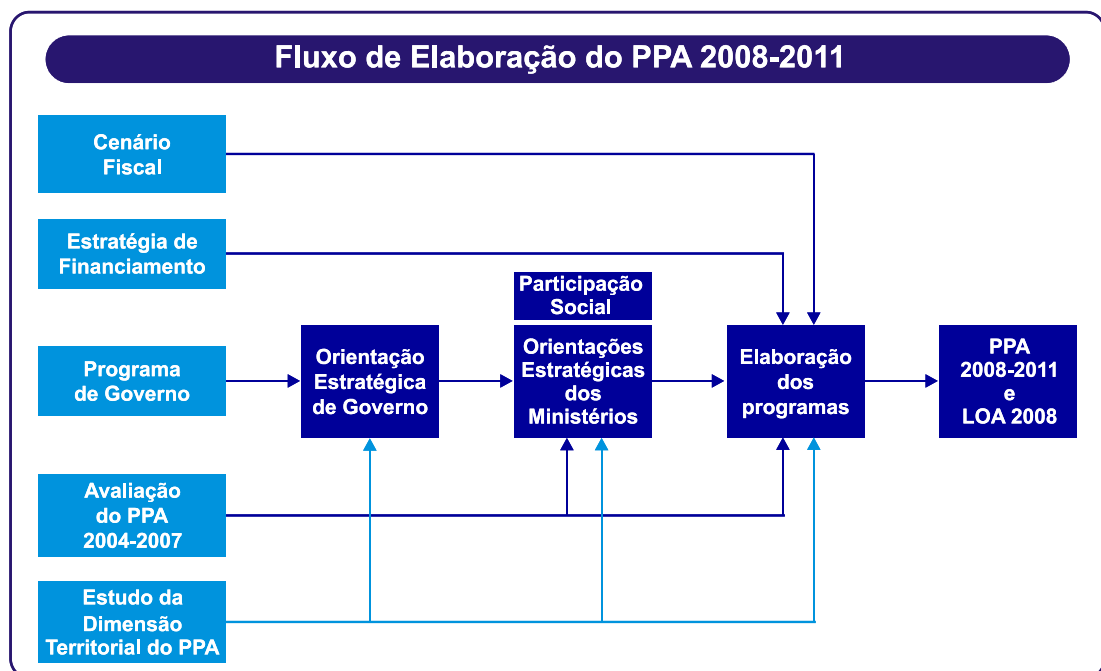
Parte I

Elaboração do PPA 2008-2011

Visão Geral do Processo de Elaboração do PPA 2008-2011

Visão Geral do Processo de Elaboração do PPA 2008-2011

O Plano Plurianual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2007, é elaborado em etapas interdependentes que vão agregando e organizando as informações necessárias à construção do Plano. De forma resumida e sistemática, apresenta-se, a seguir, a seqüência de atividades de elaboração do Plano.



A primeira etapa do processo de elaboração do PPA 2008-2011 corresponde a Orientação Estratégica de Governo - OEG. Essa etapa se inicia com uma reflexão que coteja o programa de governo do candidato eleito, a estratégia de desenvolvimento em curso, pois se trata de um presidente reeleito, e os meios que dispõe o Estado para incrementar o conjunto final de compromissos que pretende assumir com a sociedade.

A OEG tem por finalidade nortear, nas etapas seguintes, a formulação das políticas públicas e dos programas do PPA no âmbito de cada Ministério².

A partir do estabelecido na OEG, caberá aos Ministérios³ elaborar suas orientações estratégicas, denominadas Orientações Estratégicas dos Ministérios - OEM, nas quais deverão ser estabelecidos os Objetivos Setoriais e as políticas a serem desenvolvidas para sua viabilização⁴.

² O Capítulo 5 detalha o conteúdo da Orientação Estratégica de Governo.

³ Ministérios, Secretarias Especiais ou equivalentes.

⁴ O processo de elaboração das Orientações Estratégicas dos Ministérios - OEM está detalhado no Capítulo 6 deste manual.

Tendo em vista o compromisso do governo com uma gestão pública aberta à sociedade, propõe-se que as OEM sejam elaboradas com a participação das instâncias existentes de representação da sociedade (conselhos, câmaras, ou equivalente) na discussão das prioridades e no delineamento das políticas a serem desenvolvidas no âmbito de cada Ministério. As OEM serão, também, a principal referência para continuidade do processo de participação social ao longo da implementação do Plano, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação dos programas de governo⁵.

Outro insumo da maior relevância são os resultados das Conferências Nacionais de Políticas Públicas realizadas no período de 2003-2006, que trazem uma ampla gama de resoluções, deliberações e recomendações às políticas públicas captadas em um processo de participação conjunta de representantes governamentais e não governamentais. Os resultados das conferências poderão ser assim incorporados à elaboração do Plano Plurianual na etapa de definição das OEM⁶.

O passo seguinte no processo decisório é a formulação de ações concretas organizadas em Programas para o enfrentamento dos problemas e aproveitamento das potencialidades do País⁷. Os órgãos setoriais deverão definir seus Programas a partir dos Objetivos Setoriais estabelecidos na OEM e das políticas a eles associadas.

A figura a seguir apresenta de forma esquemática a organização do Plano Plurianual 2008-2011.



⁵ O acoplamento da participação social à definição das OEM está detalhado no Capítulo 6 do Manual, ao passo que a Parte III traz as orientações metodológicas para a participação da sociedade no processo, definidas à luz da experiência acumulada com o PPA 2004-2007 e da realização das conferências setoriais.

⁶ Conforme detalhado no Capítulo 6 e na Parte III.

⁷ Os conceitos e os procedimentos para a elaboração dos programas do PPA estão detalhados no Capítulo 7.

Finalizada a etapa de elaboração de programas, o Ministério do Planejamento deverá consolidar e encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2007, o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011 e o Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2008.

Paralelamente à formulação da OEG, OEM e dos Programas são desenvolvidas ainda outras atividades fundamentais para a elaboração do PPA, conforme descrito a seguir.

Será elaborado um Cenário Fiscal de referência visando estimar o montante de recursos orçamentários disponíveis para alocação no PPA para o período 2008-2011. Essa etapa da elaboração é essencial por garantir a consistência fiscal do Plano⁸.

Contudo, somente os recursos de origem orçamentária não são suficientes para financiar todos os programas e investimentos necessários ao desenvolvimento do País. Dessa forma, torna-se relevante a busca de mecanismos para mobilização de recursos não-orçamentários, especialmente das agências oficiais de crédito e daqueles provenientes de incentivos fiscais, estabelecendo-se assim uma Estratégia de Financiamento do PPA⁹.

Dentre os insumos para o processo de elaboração deve ser lembrado o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, com ênfase para as regiões de referência para planejamento e para a carteira de investimentos, territorializada e hierarquizada, a ser incorporada ao processo de planejamento de longo prazo¹⁰.

Por fim, um importante insumo para a definição das OEM e para a elaboração dos programas são as avaliações - setoriais e de programas - realizadas ao longo do PPA 2004-2007, uma vez que fornecem uma análise crítica da programação vigente, apresentam as restrições à sua boa execução e apontam possibilidades de melhoria no desenho dos programas¹¹.

Após a sanção dos autógrafos do PPA e da LOA pelo Presidente da República, tem início a gestão do Plano Plurianual 2008-2011. O monitoramento e a avaliação dos programas são as principais ferramentas de gestão visando à correção de desvios na implementação, à mensuração do desempenho e ao aperfeiçoamento contínuo da qualidade do Plano Plurianual. Os procedimentos específicos para gestão do PPA 2008-2011 serão divulgados após o encaminhamento do Projeto de Lei ao Congresso Nacional.

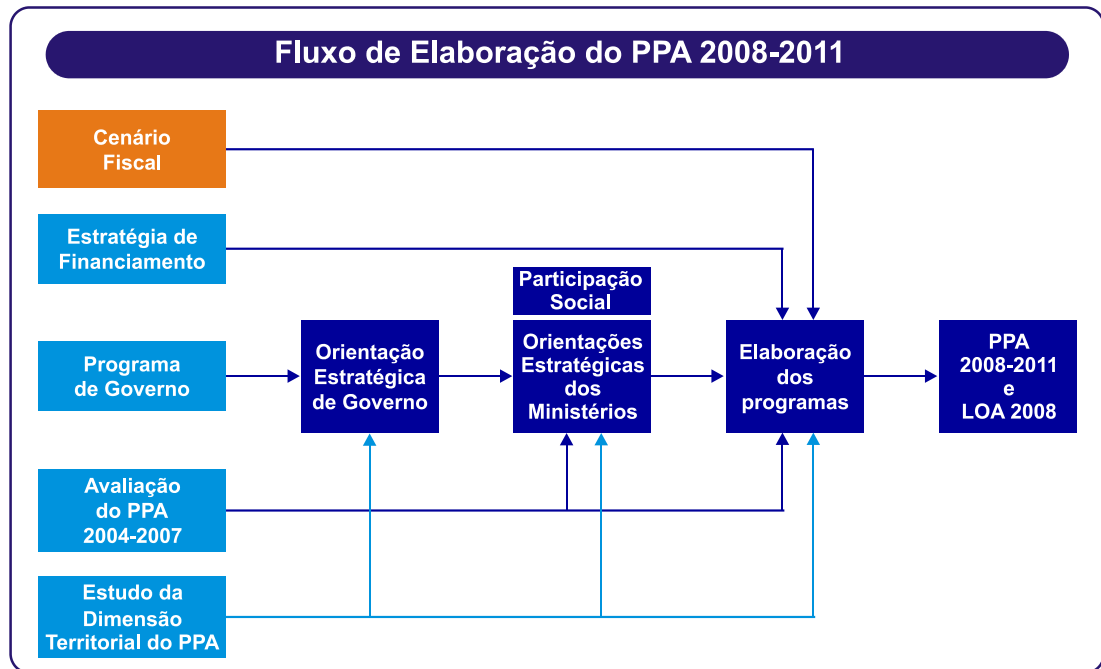
⁸ Conforme detalhado no Capítulo 2.

⁹ Conforme apresentado no Capítulo 3.

¹⁰ O Capítulo 4 detalha o conteúdo, o processo de elaboração do estudo e sua forma de incorporação pelo processo de planejamento do Governo Federal.

¹¹ A relevância e a participação das avaliações no processo de elaboração do PPA 2008-2011 estão detalhadas no Capítulo 4.

1. Cenário Fiscal



A consistência fiscal de um plano é elemento central para sua posterior execução, motivo pelo qual o Cenário Fiscal é uma das etapas mais relevantes do processo de elaboração do PPA 2008-2011, conforme ilustra a figura acima. Tendo como base um cenário fiscal de referência consistente, o montante de recursos previstos para sua execução, no que se refere às ações orçamentárias¹², serão compatíveis com a capacidade de financiamento do Setor Público.

Essa compatibilidade entre capacidade de financiamento e dispêndio de recursos previsto no Plano ocorre em função de um processo de alocação de recursos que se compõe das seguintes etapas: fixação da meta fiscal, projeção das receitas, projeção das despesas obrigatórias e apuração das despesas discricionárias.

Na etapa de **fixação da meta fiscal**, as metas de resultado fiscal para o período 2008-2011 são definidas. Dada a orientação da política fiscal, de estimular o crescimento da economia sem que isso represente riscos à sua estabilidade, as metas fiscais são definidas tendo em vista a produção de resultados primários positivos¹³ compatíveis com a redução da relação dívida pública sobre o PIB.

¹² Aquelas que demandam recursos dos orçamentos da União. Ver Capítulo 7.

¹³ O resultado primário é calculado pela diferença entre receitas e despesas não-financeiras, sendo positivo quando as receitas superam as despesas não financeiras.

O passo seguinte refere-se à **projeção das receitas** não financeiras¹⁴. De maneira geral, conformam as receitas não financeiras: as receitas administradas (impostos e contribuições em geral), a arrecadação líquida do INSS e as receitas não administradas (dividendos, receitas próprias e etc.). Para estimativa da receita líquida disponível para alocação, desconta-se da receita total o montante das transferências para Estados e Municípios, previstas na Constituição.

A etapa seguinte de construção do cenário fiscal refere-se à **projeção de recursos destinados às despesas obrigatórias**, as quais constituem obrigações constitucionais ou legais da União. As principais despesas obrigatórias estão associadas ao pagamento de pessoal e encargos, de benefícios da previdência e assistenciais vinculados ao salário mínimo e subsídios e subvenções, dentre outros. A alocação das despesas obrigatórias é realizada posteriormente de forma diferenciada, dado que, por força de determinação legal, não existe discricionariedade por parte do gestor público quanto ao montante de recursos a ser associado a estas despesas.

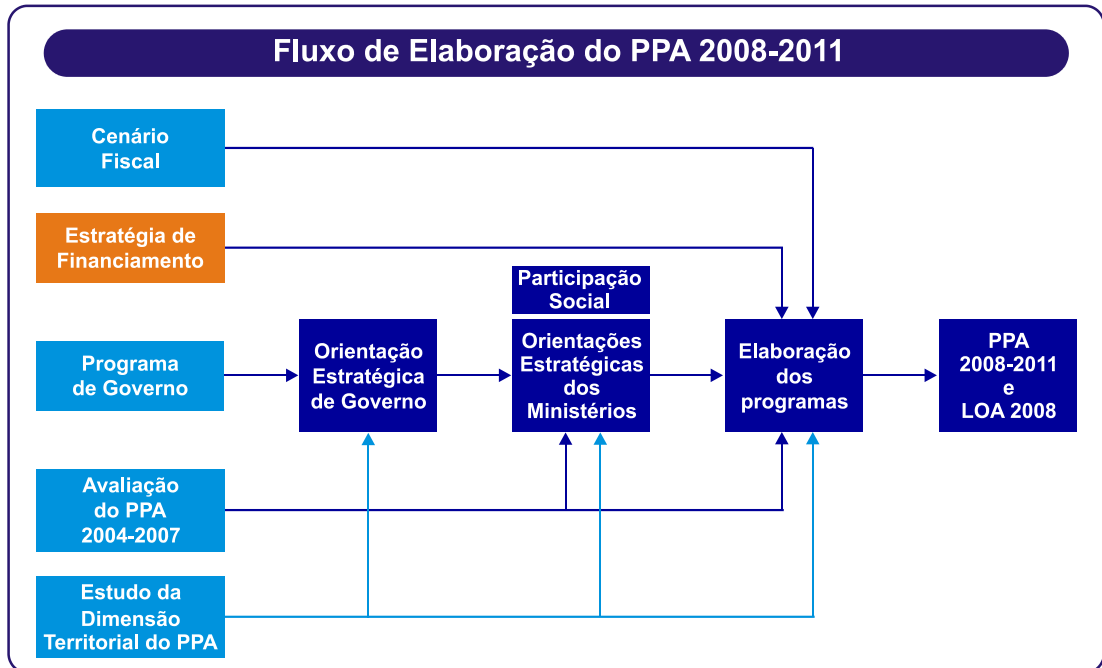
Projetada a receita líquida, descontado o montante de recursos correspondente à meta de resultado primário e da previsão das despesas obrigatórias, tem-se então o montante de recursos que os órgãos setoriais poderão manejar para alocação no seu conjunto de programas para o período do plano. Essa etapa é denominada de **apuração das despesas discricionárias**¹⁵.

O montante de recursos previstos para a realização das despesas discricionárias será distribuído pelo Ministério do Planejamento entre os órgãos setoriais, tendo como base para essa repartição o perfil de gasto de cada órgão e as prioridades de governo. Definido o limite de gasto discricionário para o período do Plano, cada Ministério procederá à alocação desses recursos em seus respectivos programas, devendo ter como parâmetro para essa repartição a própria Orientação Estratégica de Governo e as Orientações Estratégicas dos Ministérios. Os limites de gastos por Ministério serão divulgados conforme descrito no Capítulo 7.

¹⁴ As receitas não-financeiras referem-se ao total da receita orçamentária, excluídas as operações de crédito, bem como os juros e amortizações associadas a estas operações; as aplicações financeiras; os empréstimos concedidos; as receitas das privatizações e os superávits financeiros.

¹⁵ Parcela das despesas primárias, que o governo pode ou não realizar/executar em função de decisão própria. A decisão de execução/realização dessas despesas não é determinada por nenhum ato legal.

2. Estratégia de Financiamento



A etapa anterior de cenarização fiscal é essencial ao processo de elaboração do Plano, pois garante sua consistência fiscal. Entretanto, somente os recursos de origem orçamentária não são suficientes para financiar todos os programas e investimentos necessários ao desenvolvimento do País. Dessa forma, é necessária a mobilização de recursos não-orçamentários, estabelecendo-se assim uma Estratégia de Financiamento que permita alinhar os esforços de investimento do setor público como um todo e do setor privado, em especial os voltados para a área de infra-estrutura.

O atual cenário de consolidação da estabilidade econômica anuncia para o país um horizonte de crescimento sustentado. O equacionamento da vulnerabilidade externa, conjugado ao controle inflacionário, abre espaço para a queda da taxa básica dos juros, o que vem ocorrendo desde setembro de 2005 de forma consistente e continuada, alimentando a expectativa com relação a retomada do crescimento econômico. A queda da taxa básica de juros não é, entretanto, condição suficiente para dar início a um novo ciclo de expansão econômica. Outros desafios existem, e demandam enfrentamento, para que o país possa retomar o desenvolvimento.

Dentre esses desafios, destaca-se o aumento no volume de investimentos em infra-estrutura, essencial tanto como elemento alavancador do crescimento como condição para que possa ocorrer de forma continuada, sem gargalos que acabem por interromper esse novo ciclo, como verificado em 2001, com a crise energética. Em função das transformações por que passou a economia brasileira, essa retomada não se dará nos mesmos moldes do cenário anterior. O contexto atual é de capacidade limitada do Setor Público de fornecer, sozinho, sustentação ao novo patamar de investimentos requerido.

A viabilização dos empreendimentos de infra-estrutura, econômica e social, demandados pelo crescimento econômico passa, então, pela mobilização de outras fontes de financiamento e de novos arranjos contratuais na implementação de ações que podem dispensar o aporte de recursos orçamentários ou mesmo otimizar a sua utilização para viabilizar projetos de interesse público. Como fontes de recursos não orçamentárias, pode-se citar recursos das instituições financeiras públicas como o BNDES e a Caixa Econômica Federal, recursos dos fundos constitucionais e disponibilidades do FAT e do FGTS, bem como recursos advindos dos próprios empreendimentos, como nas concessões comuns¹⁶ de serviços públicos. Como novos arranjos contratuais na viabilização de empreendimentos de interesse público e que contam com a utilização de fontes orçamentárias, tem-se a articulação dos investimentos de Estados, Municípios e União e as Parcerias Público-Privadas - PPP^{17,18}, em que a remuneração pelos serviços e investimentos decorrerão, no todo ou em parte, do poder público.

O PAC e a estratégia de financiamento para o desenvolvimento

Conforme já apontado, a retomada dos investimentos é essencial tanto para a aceleração do ritmo de expansão da atividade produtiva como para a sustentação desse crescimento em níveis elevados, motivo pelo qual o Programa de Aceleração do Crescimento trata deste assunto em um de seus blocos (“Estímulo ao Crédito e ao Financiamento”). Nele fica definido o objetivo de garantir a continuidade do processo de expansão do crédito habitacional e de longo prazo para investimentos em infra-estrutura, estabelecendo um conjunto de medidas destinadas a elevar o financiamento de longo prazo, em condições mais favoráveis do que no passado, principalmente por parte da Caixa Econômica Federal e do BNDES.

O Plano Plurianual 2008-2011 será elaborado a partir do estabelecido no PAC e em outras iniciativas prioritárias definidas pela Presidência da República, que serão, assim, o eixo estruturante do Plano. Dessa forma, como elementos concretos da estratégia de financiamento do PPA 2008-2011 podem ser citados desde já as medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento do PAC, como: concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação; ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação; criação do fundo de investimento em infra-estrutura com recursos do FGTS; elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR; redução da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP; e redução dos spreads do BNDES para infra-estrutura, logística e desenvolvimento urbano.

¹⁶ A concessão comum, regida pelas Leis n.º 8.987 e 9.074, ambas de 1995, é uma opção do administrador público nos casos em que haja exploração de serviço público e o empreendimento seja financeiramente auto-sustentável, ou seja, a remuneração do particular decorre da tarifa cobrada do usuário e de receitas acessórias ao projeto, sem necessidade de desembolso de recursos orçamentários.

¹⁷ As Parcerias Público-Privadas referem-se ao regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e apresentam-se como uma das alternativas de que dispõe o administrador público para implementação das ações do PPA com vistas à provisão eficiente de serviços. Elas podem ser classificadas em concessões patrocinadas, quando a remuneração do parceiro privado baseia-se não só na contraprestação pública mas também em tarifas de usuários de serviços públicos, e em concessões administrativas, em que a Administração é a usuária direta ou indireta e a remuneração do parceiro privado se dá por meio de contraprestação pública vinculada ao cumprimento de padrões de performance. As PPP são uma alternativa de viabilização de projetos, em especial os de infra-estrutura, que não são financeiramente auto-sustentáveis e necessitam de aporte de recursos públicos para torná-los atraentes ao setor privado. A Lei traz inúmeras vedações e regras a serem aplicadas a esses contratos, os quais, em geral, dada a complexidade para sua estruturação, requerem intensa dedicação e planejamento por parte dos órgãos setoriais competentes para licitar os projetos e gerenciá-los.

¹⁸ Vale observar também que, segundo o estabelecido no inciso V do Art. 10 da Lei 11.079 de 2004, a contratação de PPP será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a seu objeto estar previsto no PPA em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado.

Por outro lado, a atração de investimentos privados a projetos que envolvem horizontes longos de aplicação requer regras consolidadas e estáveis, o que aponta para a relevância de medidas que venham a suprir as deficiências no marco regulatório dos diversos setores que carecem de investimentos. Nesse sentido o PAC assinala, além das medidas já aprovadas pelo Congresso Nacional, como o marco regulatório para o setor saneamento¹⁹, outro bloco de medidas, algumas inéditas, como a regulamentação do artigo 23 da Constituição²⁰, outras em tramitação, como o marco legal das agências reguladoras²¹, a lei do gás natural²² e a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência²³.

Os desafios da estratégia de financiamento para o desenvolvimento

Não há propriamente um problema de oferta de recursos para o financiamento dos projetos de infra-estrutura do país, pois, na atual perspectiva, existe um interesse potencial dos investidores privados por aplicações de mais longo prazo, em função do crescimento do volume de recursos dos fundos de investimento e de previdência complementar. Além disso, a crescente queda da taxa básica de juros comprime os rendimentos das aplicações em títulos públicos. Há, entretanto, dificuldades de várias naturezas para se canalizar esses recursos aos empreendimentos relevantes, cujos riscos são freqüentemente percebidos como elevados por credores e investidores. Essa questão é central na promoção de uma estratégia de financiamento para o desenvolvimento.

Cresce então a importância do papel do setor público como orientador do processo de retomada dos investimentos conjugado com a implementação de modelos inovadores de articulação entre as iniciativas pública e privada. Nesse arranjo, cabe ao setor público indicar os setores e atividades onde é mais premente a realização dos investimentos, buscando oferecer as garantias necessárias para que o setor privado possa exercer seu papel. É nesse ambiente que ganha sentido o planejamento de longo prazo em base territorial, até 2027, que se articula com o PPA 2008-2011, baseado em uma carteira de investimentos que promove um desenvolvimento voltado para a redução das desigualdades regionais.

Empréstimos convencionais advindos de instituições financeiras públicas e concessões de serviços públicos, em que os empreendimentos são financeiramente auto-sustentáveis, são

¹⁹ Nele são estabelecidos os princípios gerais do setor, organiza as atividades de planejamento, regulação e execução do serviço, identifica de maneira clara as responsabilidades de todos os agentes envolvidos e observa preocupações com a gestão dos recursos hídricos. Essa medida garante a segurança jurídica para o setor, viabilizando assim a expansão da rede de água e esgoto e incentivando a eficiência das empresas prestadoras de serviço.

²⁰ Estabelece diretrizes e normas para a cooperação entre os entes federativos com o intuito de harmonizar os procedimentos e de elevar a eficiência e a celeridade no exercício das competências ambientais; sendo o impacto esperado no caso de implementação uma maior eficiência na atuação do poder público, na proteção do meio ambiente e na redução dos questionamentos judiciais sobre as competências de cada ente federativo.

²¹ Disciplina a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras, definindo também o padrão de interação entre estas e os órgãos de defesa da concorrência; o impacto da implementação dessa medida é justamente um ambiente institucional/legal que favoreça a elevação do investimento privado em infra-estrutura.

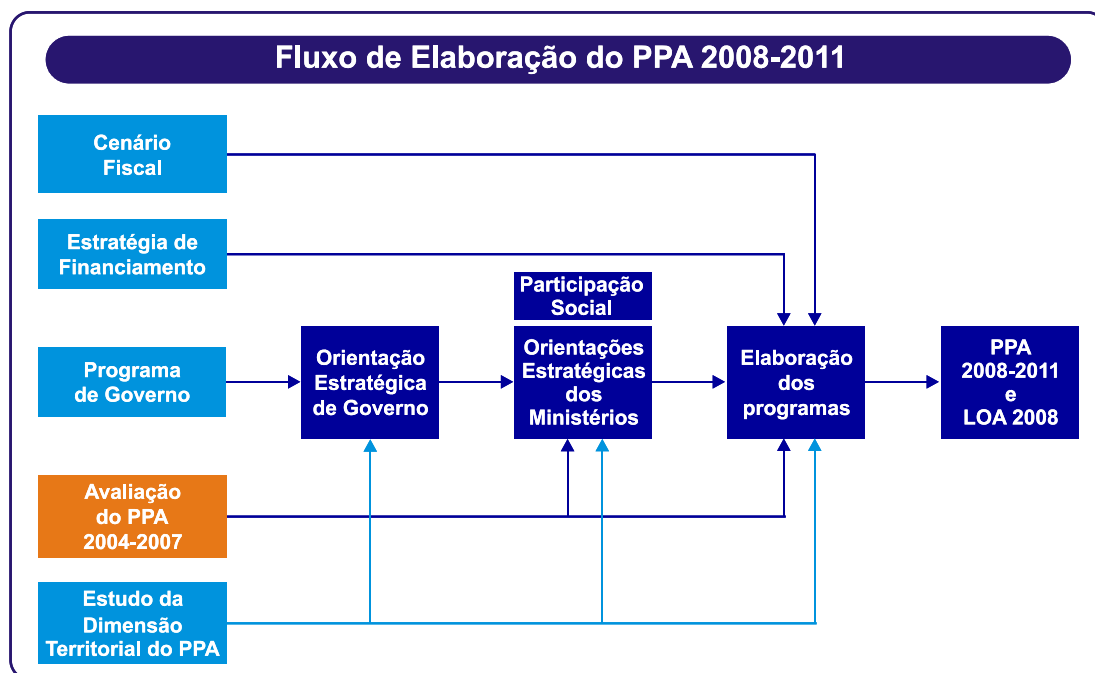
²² Corrige lacuna da legislação vigente que reserva espaço secundário à regulação do gás, estabelece as diretrizes para acesso aos gasodutos de transporte e para fixação das tarifas desse serviço, introduz o regime de concessão para a construção e operação de gasodutos; como impacto potencial espera-se uma maior oferta de gás natural pela ampliação dos investimentos e a elevação da concorrência no setor.

²³ Racionaliza o desenho institucional do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC, enfatiza o combate a condutas anticompetitivas e introduz a análise prévia de fusões e aquisições e rito simplificado para análise de operações de impacto concorrencial reduzido; o impacto esperado em caso de aprovação das medidas é a criação de um ambiente institucional/legal que favoreça o livre funcionamento dos mercados e o investimento privado.

exemplos de formas de intervenção em que não há aporte de recursos orçamentários, mas a iniciativa e coordenação do setor público são condições necessárias à sua concretização. Outro exemplo de modelo inovador de articulação são as Parcerias Público-Privadas - PPP, em que a iniciativa de planejamento e a definição dos projetos também são do poder público, que, após disponibilização da infra-estrutura pelo parceiro privado, o remunerará na medida em que os serviços forem sendo prestados. A PPP é uma nova ferramenta que tende a ser crescentemente utilizada ao longo do PPA 2008-2011, permanecendo o desafio da criação de *expertise* nos órgãos setoriais para a estruturação dos novos projetos. No caso dos empréstimos convencionais e da concessão de serviços públicos, o desafio reside especialmente na consolidação de um ambiente favorável, com regras claras e estáveis que possam dar maior segurança ao setor privado para exercer seu papel. Conforme apontado anteriormente, o PAC traz um conjunto de iniciativas que caminham nessa direção.

Por fim, cabe ressaltar um último grande desafio: a articulação entre governos federal, estadual e municipal. A cooperação entre os três entes federados é essencial para potencializar os efeitos positivos da ação do poder público sobre a realidade de cada localidade. Entretanto, não se trata de tarefa fácil, dada a autonomia de cada uma das esferas e as restrições impostas pela dinâmica própria da esfera política. A aposta é que o planejamento de longo prazo em base territorial possa atuar como eixo condutor da cooperação entre os entes, substituindo o espaço das disputas próprias da lógica política e propiciando a articulação entre os seus investimentos. Isso porque tal planejamento tem como objetivo a promoção de oportunidades de investimentos definidos a partir das realidades regionais e locais, levando assim a um desenvolvimento mais equilibrado entre as diversas regiões do país. O objetivo do Governo Federal é incorporar progressivamente essa articulação ao longo do processo de gestão do PPA 2008-2011 e dos próximos planos.

3. Avaliação do PPA 2004-2007



As avaliações do Plano Plurianual, realizadas anualmente, são parte fundamental do modelo de gestão do Plano Plurianual e contribuem para o alcance de resultados, por meio do aperfeiçoamento da concepção e da gestão dos programas de governo e da alocação de recursos no Plano e nos Orçamentos, de modo a aprimorar continuamente a qualidade do gasto público.

A prática da avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados e as restrições enfrentadas na implementação dos programas, oferecendo recomendações para auxiliar a tomada de decisão.

Seu produto final, o Relatório Anual de Avaliação, é fruto do trabalho realizado em conjunto pelas gerências dos programas, as equipes ministeriais de planejamento e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em três etapas, a saber:

- A primeira, **avaliação do programa**, conduzida pelo gerente de programa e sua equipe, tem a finalidade de avaliar o desempenho de cada programa, mediante a análise da concepção, da implementação e dos resultados alcançados.
- A segunda, **avaliação setorial**, de responsabilidade da Secretaria-Executiva de cada Ministério, objetiva avaliar a gestão e a contribuição do conjunto dos resultados dos programas para os objetivos setoriais estabelecidos.

- A terceira, **avaliação do Plano**, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contempla: i) a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas utilizadas na elaboração do Plano, mediante a comparação entre os valores previstos e realizados e ii) a avaliação da gestão do plano plurianual, que consiste na análise dos fatores que auxiliaram ou dificultaram a implementação e o alcance dos objetivos do conjunto de programas.

As duas primeiras etapas foram redesenhadas na avaliação anual de 2006. Isso ocorreu pela necessidade de limitar o tempo de trabalho das equipes de programas aos quesitos da avaliação que melhor poderiam subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011, especialmente na fase de programação. Assim, os insumos da Avaliação 2006 serão considerados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no momento de acordar a futura programação junto aos Ministérios. A realização da avaliação dos programas é pré-requisito a sua continuidade no próximo PPA. Significa dizer que a permanência e as alterações de um programa serão condicionadas pela identificação e superação das lacunas que porventura prejudicaram a execução do mesmo no período 2004-2006.

A avaliação setorial deve ser encarada como uma oportunidade para identificar as lacunas de tipo organizacional e gerencial do Ministério, cuja falta de equacionamento pode comprometer a performance dos programas sob sua responsabilidade. Essa avaliação do entorno organizacional e da qualidade dos seus macroprocessos é central para dimensionar a capacidade de agregar valor ao gasto, ou, dito de outra forma, de gerar os resultados previstos nos programas e nos objetivos estratégicos do Ministério. É cada vez mais evidente que o problema do setor público não se restringe à carência de recursos, estando também relacionado à qualidade do gasto. Há um desafio gerencial que não pode ser imputado exclusivamente ao empenho do gestor. É antes de tudo um problema de governo. Portanto, é no princípio da corresponsabilidade que deve ser resolvido. Esse é o sentido da segunda parte da avaliação anual, a setorial. Trata-se de um diagnóstico organizacional e gerencial.

Para mais informações, consultar o Manual de Avaliação de Programas do PPA 2004-2007, disponível no sítio <http://www.sigplan.gov.br/>.

4. Estudo da Dimensão Territorial do PPA



Conforme detalhado na Introdução deste manual, no item “O PPA 2008-2011 e o Planejamento de Longo Prazo em Base Territorial”, são três os horizontes de planejamento, sendo o de longo prazo indicativo para os setores público e privado e realizado em base territorial. Nessa composição, cabe ao Plano Plurianual estabelecer o elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais. Com isso, o planejamento constitui-se em instrumento de coordenação e busca de sinergias entre as ações do Governo Federal e os demais entes federados e entre a esfera pública e a iniciativa privada.

Para assegurar os insumos necessários à constituição do planejamento de longo prazo, realiza-se a cada quatro anos, isto é, a cada PPA, um estudo da dimensão territorial projetado para um horizonte de vários Planos. No caso atual a projeção é de 20 anos, até 2027. Nesse contexto, os produtos gerados pelo estudo como as regiões de referência para o planejamento e a prospecção setorial passam a constituir-se em insumos úteis à disposição dos órgãos setoriais no momento da elaboração do Plano.

Ao mesmo tempo, o estudo deve proporcionar ao Ministério do Planejamento um modelo de projeção da dinâmica econômica no território, que dê elementos para se pensar as demandas sócio-econômicas nos próximos 20 anos. Isto é, que viabilizem uma arbitragem alocativa do gasto, buscando maior qualidade, em especial do investimento, uma vez que o resultado final do estudo é uma carteira de investimentos em quatro dimensões: infraestrutura econômica, área social, inovação e meio ambiente. O estudo deverá ofertar ainda ao Ministério do Planejamento uma modelagem de análise e hierarquização de projetos segundo

a sustentabilidade dos mesmos. Ambos modelos, o econômico e o de sustentabilidade, são insumos valiosos para o aperfeiçoamento do processo de avaliação ex-ante dos projetos de grande vulto que obrigatoriamente têm que ser submetidos à consideração da Comissão de Monitoramento e Avaliação.

Ao caracterizar e propor uma estratégia para cada uma das macrorregiões de referência, a expectativa é que o estudo estimule um processo de convergência das políticas públicas ao nível dos territórios. Espera-se que o passivo setorial não atendido nas regiões de referência e a projeção da sua demanda futura tendam a orientar as decisões alocativas dos Ministérios. Por sua vez, a busca de convergência no território pode contribuir para a articulação maior das diversas políticas públicas.

Sete grandes diretrizes orientam o desenvolvimento do Estudo: a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais com sustentabilidade (que deve condicionar todas as demais); a integração nacional e sul-americana; o fortalecimento das capacidades regionais de produção e inovação e a inserção competitiva externa; a conservação/preservação do meio ambiente; o fortalecimento da inter-relação dos meios urbano e o rural; e a construção de uma rede equilibrada de cidades.

O Estudo está estruturado formalmente em oito módulos, envolvendo atividades e produtos complementares e articulados entre si, conforme detalhamento a seguir.

Estrutura do Estudo

M1	M2	M3	M4 Estudos Prospectivos Setoriais e Temáticos Referenciados no Território	M5 Carteiras de Investimentos	M6 Impactos da carteira de investimentos por região de referência	M7 Avaliação de Sustentabilidade dos Agrupamentos de Investimentos	M8 Serviço de Informações Georreferenciadas
1.1. Elaboração do Marco Inicial	2.1. Construção da visão estratégica nacional	3.1. Regionalização em escala macrorregional	4.1. Elaboração de estudos setoriais e temáticos	5.1. Montagem da carteira de investimentos preliminar	6.1. Construção do modelo de simulação de variáveis econômicas em base territorial	7.1. Construção do modelo de Análise de Sustentabilidade	8.1. Base de dados georreferenciados modelo
	2.2. Construção da visão estratégica por regiões de referência	3.2. Regionalização em escala sub-regional	4.2. Elaboração de estudos prospectivos setoriais e temáticos referenciados no território	5.2. Montagem dos agrupamentos territoriais da Carteira de Investimentos	6.2. Aplicação da modelagem de projeções à Carteira preliminar de investimentos	7.2. Versão preliminar da Avaliação de Sustentabilidade	8.2. Base de dados georreferenciados final
	2.3. Consolidação preliminar da visão estratégica	3.3. Regionalização preliminar para o PPA	4.3. Síntese dos estudos prospectivos setoriais e temáticos	5.3. Montagem da Carteira final de investimentos Territorializada	6.3. Aplicação da modelagem de projeções à Carteira final de investimentos	7.3. Versão final da Avaliação de Sustentabilidade	
	2.4. Análise de convergência com programa do governo eleito	3.4. Regionalização final para o PPA	4.4. Síntese dos estudos prospectivos				
	2.5. Visão estratégica final						

Módulo 1 - Marco Inicial: define as bases conceituais e metodológicas do Estudo, bem como o detalhamento dos outros sete módulos, com a descrição das atividades, produtos, cronograma físico-financeiro e estrutura de gestão do Estudo.

Módulo 2 - Visão Estratégica: com base em análises prospectivas, propõe uma visão estratégica para o território nacional no horizonte de 2027, considerando os referenciais temporais intermediários de 2011 e 2015.

Módulo 3 - Regiões de Referência: define regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro que permita subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas.

Módulo 4 - Estudos Prospectivos Setoriais e Temáticos Referenciados no Território: análises prospectivas a respeito de setores (Transporte, Energia, Comunicações, Infra-Estrutura Hídrica, Saneamento, Habitação, Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, entre outros) e temas (Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente, Demografia e Inovação) que tenham repercussões na dinâmica e na organização territorial atual e futura do país.

Módulo 5 - Carteira de Investimentos: identifica um conjunto de iniciativas estratégicas, para setores e temas, organizado em agrupamentos territoriais (regiões de referência) que compreendam as dimensões econômica, social, ambiental e informação/conhecimento.

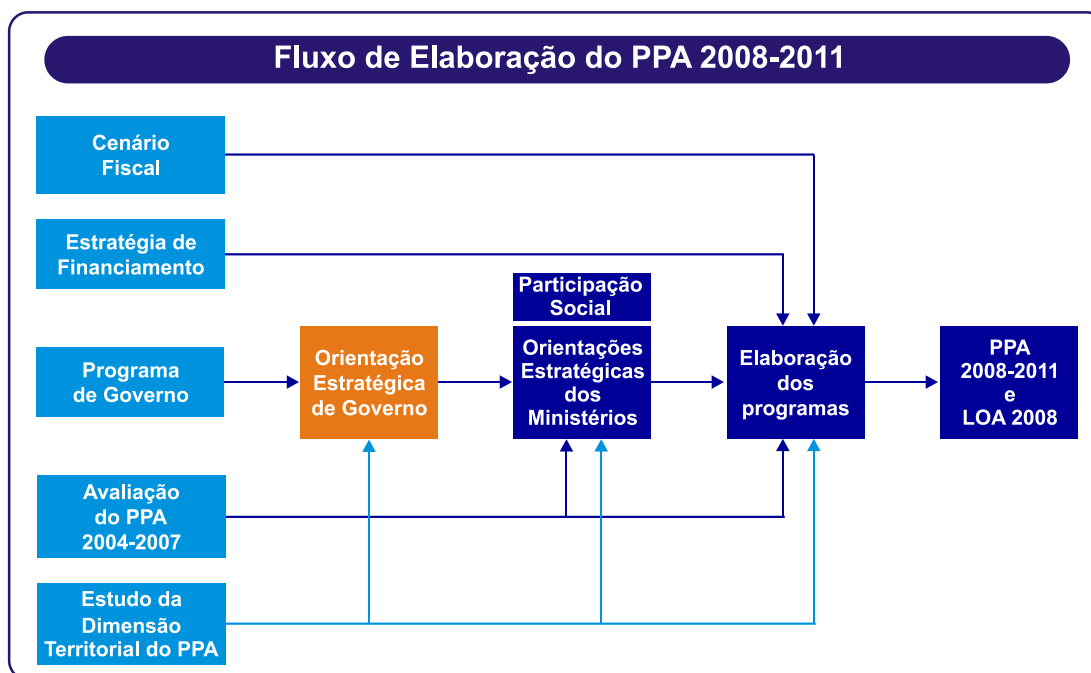
Módulo 6 - Impactos da Carteira de Investimentos: verificação dos impactos sócio-econômicos em regiões de referência da carteira de investimento identificada anteriormente, estimando, por meio da utilização de técnicas econométricas, os impactos microrregionais dos investimentos.

Módulo 7 - Avaliação da Sustentabilidade dos Agrupamentos de Projetos: análise de sustentabilidade da carteira de investimentos por região de referência, a partir da construção e do teste de um modelo de avaliação de sustentabilidade baseado na simplificação do processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Módulo 8 - Serviço de Informações Georreferenciadas: sistematização das informações utilizadas nos vários módulos em bases cartográficas.

Os documentos referentes ao Estudo da Dimensão Territorial do PPA podem ser acessados no endereço: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>.

5. Orientação Estratégica de Governo - OEG



A OEG traz as prioridades do governo para o período do Plano, com objetivos a serem alcançados, referenciados em uma visão de longo prazo. Tem como finalidade nortear a formulação das políticas públicas no âmbito de cada Ministério e a elaboração dos programas que integrarão o Plano Plurianual 2008-2011.

Para sua definição, os principais insumos são o Programa de Governo do Presidente e o PAC. Além desses, outros insumos são considerados, como o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, a Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a Orientação Estratégica do PPA 2004-2007, o Projeto Brasil em 3 Tempos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Comporão a OEG uma Visão de Longo Prazo, uma Estratégia de Desenvolvimento e Objetivos de Governo, conforme detalhado a seguir.

5.1. Visão de Longo Prazo

Descreve, em termos ideais, o país desejado em um horizonte de longo prazo. Sua finalidade é orientar a elaboração dos Objetivos de Governo e da Estratégia de Desenvolvimento.

5.2. Estratégia de Desenvolvimento

É a síntese lógica do programa de governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas - social, econômica, de infra-estrutura, ambiental e regional - com vistas ao alcance dos Objetivos de Governo e à transformação da sociedade no longo prazo.

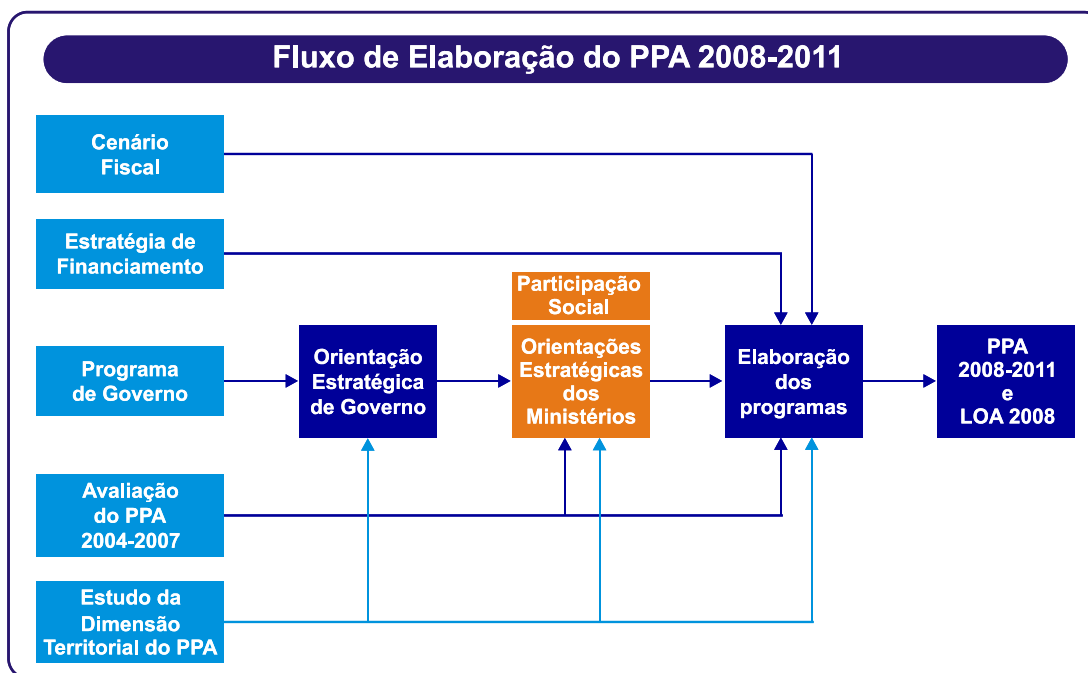
5.3. Objetivos de Governo

Correspondem aos objetivos a serem perseguidos com maior ênfase pelo Governo Federal no período do Plano para que, no longo prazo, a Visão estabelecida se concretize. Devem ser passíveis de mensuração, sendo assim acompanhados de indicadores e metas que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados por meio das políticas e programas a eles associados.

5.4. Divulgação

Prévia da Visão de Longo Prazo e dos Objetivos de Governo será divulgada para os Ministérios, conforme o Cronograma do Anexo II para que o processo de elaboração das Orientações Estratégicas dos Ministérios possa acontecer em conformidade com eles. Posteriormente, a OEG será encaminhada ao Congresso Nacional como parte integrante da Mensagem Presidencial que encaminha o Plano.

6. Orientação Estratégica dos Ministérios - OEM



Nas OEM são definidas as prioridades do Ministério para o período do Plano e explicitadas as principais políticas públicas a serem desenvolvidas nesse intervalo de tempo. Deverão ser elaboradas tomando-se por base a Orientação Estratégica de Governo - OEG; os planejamentos setoriais já realizados ou em fase de implementação; bem como as contribuições da sociedade emanadas nos diferentes espaços de participação social (conselhos, conferências, consultas e audiências públicas, entre outros).

É também nesta etapa que se dará a participação social na elaboração do Plano, por meio da priorização das deliberações e recomendações aprovadas e decididas nas conferências, conselhos, câmaras ou outros espaços de participação social existentes na área de atuação do órgão. Tais contribuições deverão ser apropriadas no processo de definição das OEM. A Parte III - Participação Social no Processo de Elaboração do PPA 2008-2011 estabelece os princípios e as orientações metodológicas relativas à participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual 2008-2011.

Como resultado dessa etapa espera-se maior transparência e racionalidade da ação ministerial. A maior transparência advirá da discussão prévia com instâncias representativas da sociedade e com a posterior divulgação das OEM, por meio dos Cadernos de Políticas Públicas²⁴, enquanto que a maior racionalidade está relacionada à priorização e conseqüente

²⁴ Ver Parte II - Estrutura do PPA 2008-2011.

definição de critérios para uma posterior alocação mais eficiente de recursos. Adicionalmente, a participação social conferirá maior legitimidade às orientações definidas pelos Ministérios a partir da valorização das contribuições da sociedade oriundas do processo de conferências realizadas no período 2003-2006.

Por meio das OEM, cada Ministério explicita um Diagnóstico e os Objetivos Setoriais, conforme detalhado a seguir. As OEM deverão ser elaboradas pelos Ministérios e enviadas²⁵ ao Ministério do Planejamento até a data estipulada no Anexo II - Cronograma.

Como referência aos órgãos setoriais, o Anexo V apresenta um exemplo ilustrativo de Orientação Estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA para o período 2008-2011. Vale observar que o exemplo foi elaborado pelo Ministério do Planejamento a partir do Plano Estratégico desenvolvido pelo MAPA, não se confundindo, portanto, com a Orientação Estratégica a ser desenvolvida pelo próprio MAPA quando da elaboração do PPA 2008-2011.

Importante!

Por se tratar de documento com a função de garantir maior transparência e aprimorar a comunicação da ação governamental, deve ser sintético e apresentar linguagem apropriada a esse fim, motivo pelo qual deve ser elaborado dentro do limite de 30 páginas, englobando-se tanto o Diagnóstico como o detalhamento dos Objetivos Setoriais.

6.1. Diagnóstico Setorial²⁶

Tem a finalidade de embasar a definição dos Objetivos Setoriais e das políticas a serem desenvolvidas no período do Plano.

Esse esforço pretende conferir maior transparência à política a ser implementada pelo Ministério por meio de uma análise retrospectiva que evidencie os erros e acertos do passado e de uma avaliação prospectiva que permita ao Órgão antecipar-se aos problemas ou demandas em trajetória de crescimento bem como um melhor aproveitamento das tecnologias disponíveis.

Para garantir um padrão mínimo aos documentos dos diversos Ministérios, em função da posterior divulgação dos mesmos, solicita-se a organização dos Diagnósticos Setoriais da seguinte forma:

6.1.1. Apresentação do Setor

Delineamento do setor objeto de diagnóstico e identificação dos segmentos em que ele se desdobra, quando for o caso.

²⁵ Por ofício ao MP e, também, para o endereço eletrônico ppa@planejamento.gov.br.

²⁶ Recomenda-se que, caso existam diagnósticos previamente realizados pelo órgão, o Diagnóstico Setorial seja elaborado a partir desses documentos. Adicionalmente, as notas técnicas setoriais ou temáticas e os estudos prospectivos do Estudo da Dimensão Territorial do PPA também poderão subsidiar esse trabalho. Os analistas setoriais entrarão em contato com os órgãos setoriais nos casos em que houver nota técnica ou estudo prospectivo do Estudo da Dimensão Territorial do PPA relativos à área de atuação do Ministério.

6.1.2. Contextualização

- a) **Atores e competências:** apresentação sucinta dos principais atores envolvidos no desenvolvimento do setor e suas competências, com destaque para os aspectos federativos e regulatórios.
- b) **Problematização:** consiste na identificação das situações-problema²⁷ existentes na sociedade, relacionados ao setor e seus segmentos, que serão objeto de intervenção ao longo do período do Plano. Cada problema identificado deve ser seguido de detalhamento onde são apontadas suas causas e as conseqüências do seu não enfrentamento.
- c) **Participação Social:** descrição dos canais de participação social existentes no setor, assim como a sua forma de funcionamento e relacionamento com a atuação do Ministério. Neste item também deverão estar relacionadas as principais demandas e reivindicações sociais emanadas dos conselhos, conferências, ou correspondentes, relacionadas com as temáticas tratadas pelos respectivos Ministérios.
- d) **Situação do setor no contexto internacional:** levantamento dos aspectos comparativos mais significativos entre o Brasil e outros países.

6.1.3. Análise retrospectiva

Apresentação sucinta da política atual do setor, que deve, sempre que possível, ser cotejada com a apresentação dos principais desafios e restrições históricas à implementação das políticas, com a evolução dos gastos públicos no setor em relação ao PIB e com a evolução dos principais indicadores do setor.

6.1.4. Análise prospectiva

- a) **Expectativa de evolução de problemas e demandas:** apresentação sucinta de problemas identificados e do comportamento da demanda em cenários futuros, com projeções de médio e longo prazo, sempre que possível.
- b) **Prospectivas tecnológicas:** quando for o caso, identificação e descrição sucinta de novas tecnologias - de produtos e processos - que possam impactar a oferta e a demanda dos produtos e serviços ofertados pelo Órgão no futuro, assim como seus possíveis efeitos sobre sua forma de atuação.

6.2. Objetivos Setoriais

São os objetivos prioritários do Ministério, em sua área de atuação, para o período do Plano, devendo abarcar as políticas setoriais finalísticas, que geram resultados imediatos

²⁷ São demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, quando reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.

para a sociedade. Devem ser estabelecidos com base na OEG, no Diagnóstico Setorial e nas contribuições da sociedade advindas dos diversos espaços de participação social existentes no âmbito do Ministério.

Importante!

Os Objetivos Setoriais são a base para a posterior definição dos Programas do órgão; dessa forma, devem ser elaborados e caracterizados de modo a possibilitar a sua tradução em programas para o enfrentamento dos problemas da sociedade relacionados ao setor ou área de atuação do Órgão.

Todos os objetivos devem ser descritos e caracterizados. Posteriormente, os Objetivos Setoriais e os atributos associados a eles deverão ser inseridos no Sistema de Informações Gerenciais do Planejamento - SIGPlan, conforme detalhado no Capítulo 7.

Os atributos dos Objetivos Setoriais são detalhados a seguir:

6.2.1. Nome do Objetivo Setorial

É a definição, em frase sintética, do objetivo a ser perseguido pelo Ministério ao longo do Plano²⁸.

6.2.2. Caracterização

Trata-se da descrição e detalhamento do Objetivo Setorial, desdobrada nos seguintes itens:

- **Situações-problema relacionadas:** referem-se ao(s) problema(s), dentre os elencados no Diagnóstico Setorial, que o Objetivo busca resolver.
- **Políticas relacionadas ao Objetivo Setorial:** exposição, em linhas gerais, das diretrizes e das políticas públicas a serem implementadas no âmbito do Ministério ao longo do Plano; nesse item, deve ser dado destaque para os aspectos federativos relacionados à implementação das políticas propostas.
- **Possíveis restrições ao desenvolvimento das políticas:** apresentação sucinta das possíveis restrições para o alcance do Objetivo Setorial.
- **Multissetorialidade:** trata-se de importante elemento de integração e focalização das políticas públicas; em função disso, devem ser apontados os outros setores com os quais é necessário articulação para que o enfrentamento do problema seja mais efetivo.

²⁸ Quanto à grafia, iniciar por verbo no infinitivo com primeira letra maiúscula, sem ponto final.

- **Recomendações de Conferências, Conselhos, Câmaras ou Equivalentes Relacionados:** apontamento e priorização das recomendações provenientes de Conferências realizadas e/ou Conselhos existentes no setor com as quais o Objetivo Setorial se relaciona²⁹, conforme procedimentos estabelecidos na Parte III deste Manual.

6.2.3. Indicadores

Expressam os resultados esperados para o período do PPA em função das políticas a serem desenvolvidas no Objetivo Setorial em questão. Sempre que possível, definir para cada objetivo ao menos um indicador com a respectiva meta para o final do Plano e índice de referência (apuração mais recente disponível do indicador), de forma a permitir a mensuração do resultado desejado. Quando for o caso as metas devem ser regionalizadas.

Observação:

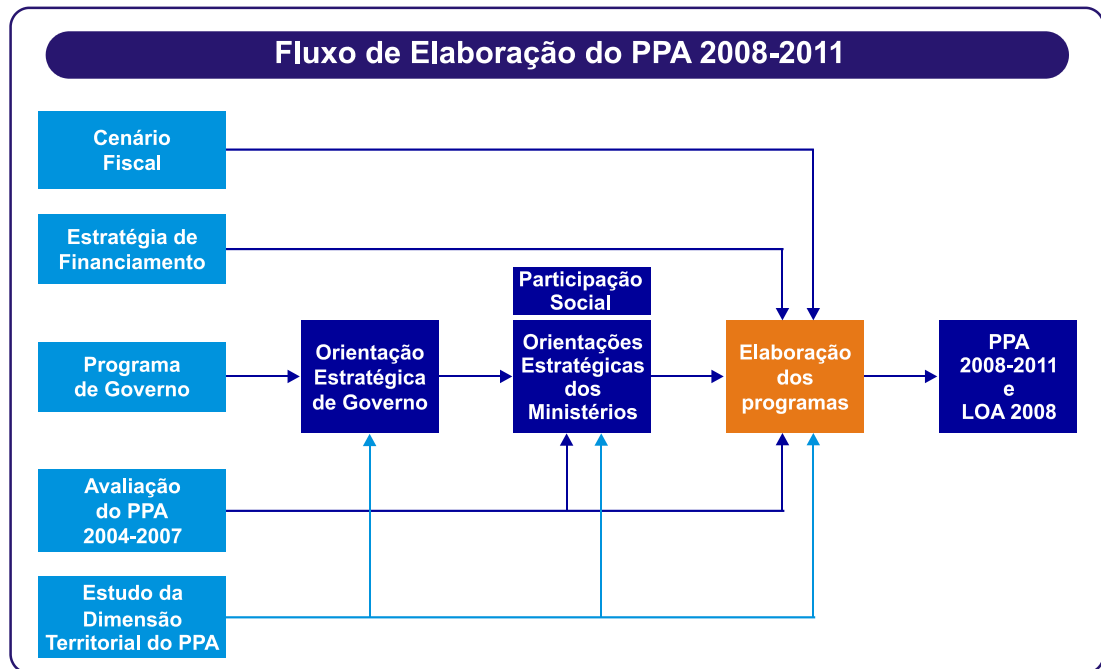
Os atributos dos indicadores para os Objetivos Setoriais são os mesmos apresentados para os de programas. Para um maior detalhamento desses atributos, ver o item 7.3.1. Atributos de Programa.

6.3. Divulgação

As OEM serão divulgadas para o Congresso Nacional e para a sociedade por meio dos Cadernos de Políticas Públicas (ver o item Cadernos de Políticas Públicas da Parte II), em conjunto com o Plano Plurianual 2008-2011.

²⁹ O processo de utilização das recomendações advindas da participação social como insumo para elaboração das OEM está detalhado na Parte III- A Participação Social no Processo de Elaboração do PPA 2008-2011 deste Manual.

7. Elaboração de Programas

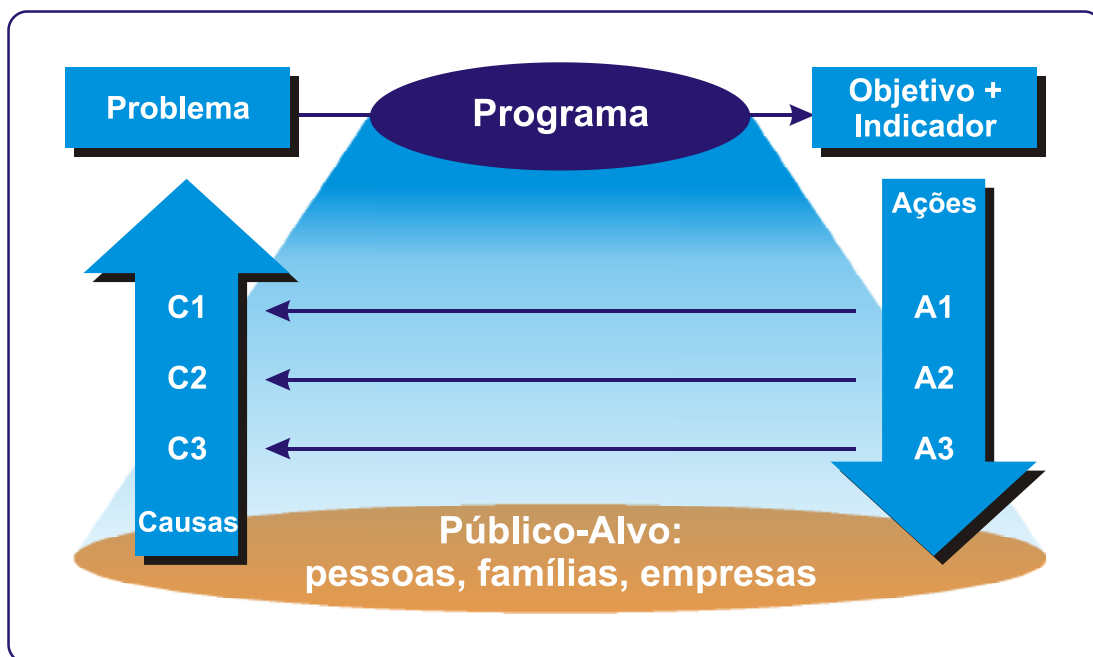


De forma a assegurar que os problemas e demandas da sociedade sejam adequadamente enfrentados, os Programas que comporão o PPA 2008-2011, em especial os finalísticos, deverão ser definidos a partir dos Objetivos Setoriais, e das políticas públicas a eles associadas, estabelecidos na Orientação Estratégica do Ministério e em consonância com a Orientação Estratégica de Governo.

São insumos para a elaboração dos programas do Plano o Cenário Fiscal de referência para o período 2008-2011, as avaliações realizadas ao longo do PPA 2004-2007, o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, em especial sua carteira de investimentos, e elementos da estratégia de financiamento, que se expressam através das ações não-orçamentárias.

7.1 Conceitos Básicos para elaboração de Programas

A metodologia de elaboração de programas do PPA facilita a identificação dos problemas e dos segmentos sociais que devem ser alvo da intervenção governamental, estabelecendo as ações a serem implementadas e os resultados a serem alcançados. Entende-se como resultado de um programa a efetividade no alcance do objetivo proposto, ou seja, a transformação ou mudança em uma realidade concreta a qual o programa se propôs modificar. A figura a seguir apresenta a lógica de construção de um programa.



Para o propósito de elaboração de Programas do PPA, problemas são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.

Na delimitação do problema, deve ser explicitado o segmento ou setor (social e econômico) afetado pelo mesmo. É importante ressaltar que o problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitada for a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa dependendo de onde está localizado. Como exemplo de focalização, tem-se: localização territorial, faixa etária, faixa de renda, gênero, entre outras. Nesse contexto, cabe a discussão sobre a escala mais adequada em que se deve enunciá-lo, uma vez que a abordagem de problemas em escalas muito amplas, por possuir maior grau de complexidade e número de variáveis, dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. Por outro lado, uma abordagem muito restrita do problema pode levar a uma relação custo/benefício desfavorável à implementação, manutenção e gerenciamento do programa.

Deve-se, ainda, explicitar, com a maior precisão possível, as causas do problema que está afetando o público-alvo. Entende-se como causa um fator que contribua para a ocorrência do problema; ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema.

Identificado o problema, suas causas e o público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações do programa que serão implementadas para combater as causas do problema. É importante não confundir causas (origens do problema) com efeitos (produtos fortuitos de uma causa). Um programa cujas ações atacam efeitos - e não as causas - do problema ao qual se busca solucionar não terá a efetividade desejada. Portanto, ao enunciar as causas do problema, deve-se estabelecer com clareza cada uma delas e então propor ações para mitigá-las. O montante de recursos disponível e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução definirão a intensidade, ou seja, as metas e os valores associados a cada uma das ações.

Por fim, é necessário construir indicadores que permitam medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo.

O Programa é, portanto, o instrumento que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.

O Anexo VI traz um guia prático para elaboração de modelo lógico de programa, uma metodologia que pode ser usada como referência para o processo de elaboração e gestão dos programas do PPA.

7.2 Elaboração dos Programas PPA 2008-2011

Os órgãos setoriais deverão elaborar a sua programação para o período 2008-2011 em duas fases: I) a fase qualitativa, na qual ocorre a formulação qualitativa dos programas e ações e; II) a fase quantitativa, na qual ocorre a quantificação física e financeira das ações.

O Anexo II apresenta o cronograma da elaboração de programas do PPA.

7.2.1. Fase qualitativa

A captação das informações durante a fase qualitativa será realizada no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan e ocorrerá em três etapas³⁰. Para dar início à fase qualitativa da formulação da programação, os órgãos setoriais devem primeiramente concluir a inserção dos Objetivos Setoriais no SIGPlan (ver data estabelecida no Anexo II - Cronograma).

Na primeira etapa, as secretarias-executivas serão responsáveis pela definição dos programas, devendo informar os dados de atributos exigidos inicialmente para a criação de programas no SIGPlan. No mínimo, os seguintes atributos de programa deverão ser informados: órgão responsável, denominação do programa, objetivo, público-alvo, a justificativa do programa, e a descrição do problema a ser enfrentado.

O Sistema disponibilizará os programas e ações vigentes³¹, de modo a facilitar as alterações e a exclusão de programas já existentes. As propostas de exclusão e inclusão de programas devem ser realizadas até a data prevista no Anexo II - Cronograma.

Na segunda etapa, caberá às Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA a inclusão das ações e o preenchimento, no SIGPlan, dos demais atributos de programas, ficando para as unidades orçamentárias a possibilidade de inclusão e o preenchimento dos atributos das ações sob sua responsabilidade.

Na terceira etapa, as Secretarias Executivas e as SPOA's serão responsáveis pela consolidação da proposta. Após os últimos ajustes da programação, as Secretarias Executivas ficarão responsáveis pelo envio dos programas para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

³⁰ As instruções de operação do SIGPlan para a Elaboração da Orientação Estratégica dos Ministérios e Elaboração de Programas do PPA 2008-2011 estará disponível em manual específico e será disponibilizado no sítio www.sigplan.gov.br.

³¹ O cadastro vigente é composto pelo último momento da revisão 2006, constituído de: Programas e Ações do Projeto de Lei Orçamentária 2007, ações orçamentárias com valores programadas para os anos de 2008, 2009 e 2010 e programas e ações não-orçamentárias.

Importante!

A proposta de programação na fase qualitativa deve seguir as orientações metodológicas constante do item 7.3 para definição dos atributos de programas e de ações.

Terminada a captação das propostas setoriais, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão iniciará a análise das informações, visando identificar possíveis inconsistências metodológicas e avaliar a compatibilidade com a OEG e OEM.

O passo seguinte será a realização de reuniões de discussão e validação com os órgãos setoriais visando promover os ajustes necessários.

7.2.2. Fase quantitativa

Os órgãos setoriais serão informados sobre os limites orçamentários, referentes à previsão de recursos para o período de 2008 a 2011, especificados por exercício financeiro (conforme estabelecido no Anexo II - Cronograma). Inicia-se então a proposição setorial quantitativa e sua validação, detalhadas a seguir.

A captação da proposta quantitativa do período 2008 a 2011 será feita pelo Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDORNET.

Na primeira etapa, as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOAs, ou equivalentes, procederão à distribuição dos valores por programas. Em seguida, caberá às Unidades Orçamentárias - UOs alocar os valores físicos e financeiros para as ações de sua responsabilidade.

Importante!

Em consonância com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal -, art. 45, caput, a alocação de recursos em projetos deve contemplar adequadamente aqueles já iniciados.

Terminada essa etapa, caberá às Secretarias Executivas verificar o grau de convergência entre a proposta apresentada pelas UOs e as prioridades do Ministério, procedendo aos ajustes necessários, e então enviar a proposta setorial ao Ministério do Planejamento.

Após o término do preenchimento e envio da proposta setorial, dar-se-á início à validação, onde caberá ao MP a análise de consistência das informações prestadas, à luz das prioridades de Governo, e sua compatibilidade com os limites de recursos disponíveis para o conjunto de programas e ações propostas.

O foco da análise da proposta setorial quantitativa deve centrar-se em:

- Evitar possíveis inversões de prioridade (alocação de valores em projetos novos em detrimento dos projetos em andamento, ou alocações em projetos em detrimento de ações do tipo atividade);

- Garantir coerência entre o valor alocado no programa e o problema a ser resolvido;
- Verificar consistência dos dados dos projetos (data de início e término, valor total físico/ financeiro do projeto);
- Verificar existência de ações descontínuas (projetos e/ou atividades);
- Custo unitário das ações com valores superiores a 15% de um ano ao outro, sem a devida justificativa.

Atenção!

Na abertura do SIDORNET, os valores das ações constantes na abertura do sistema serão os valores programados na última revisão do PPA 2004-2007. Desta forma, os anos 2009 e 2010 virão preenchidos, podendo ser alterados, caso haja mudança na estimativa dos recursos. O ano de 2011 deverá ser programado levando-se em consideração a estimativa de recursos disponíveis.

7.3. Orientações para definição dos atributos de programas e de ações

7.3.1. Atributos de Programa

O Programa é o instrumento que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias), suficientes para enfrentar um problema, cujo desempenho deve ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.

A criação de um programa no PPA requer a prestação de um conjunto de informações chamadas atributos de programa, conforme descrito a seguir.

- a) **Órgão Responsável:** Órgão responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão (programa multissetorial).

Exemplo:

Órgão Responsável: Ministério da Saúde

- b) **Unidade Responsável:** unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de uma unidade.

Exemplo:

Órgão Responsável: Ministério da Saúde

Unidade Responsável: Secretaria de Atenção à Saúde

- c) **Denominação:** a denominação³² expressa os propósitos do programa em uma palavra ou frase-síntese, de fácil compreensão pela sociedade. Não há restrição quanto ao uso de nomes de fantasia. Por exemplo: “Abastecimento de Energia Elétrica”; “Combate à Violência contra as Mulheres”; “Saneamento Rural”; “Primeiro Emprego”.

Exemplo:

Atenção Especializada em Saúde

- d) **Problema:** É uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. Deve ser formulado como condição negativa, evitando-se enunciar a ausência de alguma solução específica.

Exemplo:

Programa: Erradicação do trabalho infantil

Problema: Exploração da prática do trabalho por menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir de 14 anos.

- e) **Objetivo do Programa:** o objetivo³³ expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Deve ser expresso com concisão³⁴, precisão³⁵, evitando a generalidade, dando a idéia do que se pretende de forma clara, categórica e determinante.

Exemplo:

Programa: “Acesso à Alimentação”

Objetivo: Garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana

- f) **Público-alvo**³⁶: especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual (is) o programa se destina e que se beneficia(m) direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações que devem compor o programa.

Exemplo:

Programa: Acesso à Alimentação

Público alvo: Famílias com renda familiar per capita menor ou igual a ½ salário mínimo.

³² Todas as palavras devem ser escritas com iniciais em maiúscula, com exceção dos artigos, preposições e conjunções. Não se deve colocar ponto final.

³³ Quanto à grafia, o objetivo deverá ser iniciado sempre por um verbo no infinitivo. Não devem ser usadas expressões como “especialmente”, “prioritariamente”, “particularmente” e outras que visem expandir o alcance do programa, descaracterizando a focalização desejada sobre o público-alvo. Sempre que possível, colocar somente a primeira palavra com a inicial maiúscula e o restante em minúsculo. Não colocar ponto final.

³⁴ Concisão: consiste na definição da idéia em poucas palavras e de forma objetiva, utilizando as palavras minimamente necessárias para sua compreensão, eliminando o supérfluo.

³⁵ Precisão: consiste na definição da idéia com exatidão, evitando a generalidade, utilizando palavras que dêem a menção exata daquilo a que se refere, de forma clara, categórica e determinante.

³⁶ No que tange à grafia, sempre que possível, colocar somente a primeira palavra com a inicial maiúscula e o restante em minúsculo e, quando houver mais de um segmento, separá-los por ponto-e-vírgula. Não colocar ponto final.

- g) **Justificativa:** a justificativa³⁷ para a criação do programa deve abordar o diagnóstico e as causas da situação-problema para a qual o programa foi proposto; alertar quanto às conseqüências da não implementação do programa; e informar a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa.

Exemplo:

Programa: Erradicação do Trabalho Infantil

Justificativa: A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002 detectou 2.988.294 de crianças e de adolescentes com idade entre 5 e 16 anos incompletos trabalhando no Brasil, o que representa 8,22% da população nacional nessa faixa etária. Em 1999 esse percentual foi de 10,70%. A atividade agrícola ocupa 51,71% do trabalho ilegal de crianças e adolescentes na faixa etária considerada, sendo que 89% não recebem remuneração pelo trabalho prestado, na sua grande maioria exercido em regime de economia familiar.

No período de 1992 a 2001 houve uma redução de 47,78% no trabalho infantil na faixa etária dos 5 aos 14 anos. De 1999 para 2002 essa redução foi de 26,18%. Entre as causas do trabalho precoce destaca-se a questão da pobreza, influenciada fortemente pela má distribuição de renda. Padrões culturais em determinadas regiões do País também influenciam negativamente esse problema. A permanência de tal fenômeno provoca a perpetuação do ciclo de pobreza que aprisiona famílias, pois a pobreza dos pais leva os filhos precocemente ao trabalho como forma de aumentar a renda familiar, gerando crianças e adolescentes com baixa escolaridade. Assim, essas crianças e adolescentes ficam impedidos de ocupar postos de trabalho melhores remunerados, reproduzindo as mesmas conseqüências na geração seguinte, dificultando um processo de inclusão social. O trabalho precoce traz prejuízos importantes para a saúde física e mental de crianças e adolescentes, bem como para a sua escolaridade.

O trabalho precoce compromete a imagem comercial de produtos que constam na pauta de exportações brasileiras, com potencialidade para afetar o crescimento da participação do País no comércio internacional, podendo inclusive levá-lo a perder mercados. A questão das cláusulas sociais no mercado internacional é assunto recorrente nas negociações no âmbito do Acordo Geral de Tarifas. A implementação de políticas públicas de desenvolvimento via incremento de produção em regime de economia familiar pode acarretar um aumento na utilização da mão-de-obra infantil ou de adolescentes em idade legal sob condições prejudiciais à saúde. Do mesmo modo, programas que se propõem a inserir crianças e adolescentes em situações de risco no mercado de trabalho, sem respeito aos seus direitos trabalhistas, como uma alternativa à ociosidade e ao ingresso no crime e no tráfico ou no uso de drogas podem aumentar a precarização das relações de trabalho e a exploração econômica da mão-de-obra de adolescentes, criando óbices às políticas de inclusão social de populações pobres.

A erradicação do trabalho precoce permite potencializar ganhos de escolaridade, propiciando aos jovens melhores condições de empregabilidade e maiores chances de ocupar um posto de trabalho com maior remuneração, melhorando o seu padrão de vida e de sua família, com

³⁷ Na grafia, sempre que possível, colocar somente a primeira palavra com a inicial maiúscula e o restante em minúsculo. Em textos longos, usar pontos normalmente e colocar ponto final.

reflexos na economia local via aumento do consumo e via estímulo à produção de bens e serviços que geram riquezas para o País. O melhor cenário será um crescimento econômico sólido e duradouro. O pior cenário será um crescimento insuficiente para gerar e distribuir riqueza, impedindo a quebra do ciclo de pobreza que provoca o ingresso precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, fazendo com que o trabalho infantil permaneça ou mesmo venha a ter um recrudescimento.

h) **Objetivo Setorial Associado:** especifica o objetivo setorial para o qual o programa contribui.

i) **Tipos de Programa:** no PPA 2008-2011, os Programas são classificados em dois tipos:

Finalísticos: dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração;

Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativa.

Atenção!

As ações referentes ao serviço e refinanciamento das dívidas interna e externa, às transferências constitucionais ou decorrentes de legislação específica (que não contribuem para a consecução dos objetivos dos demais tipos de programas) e aquelas relativas a outros encargos especiais, e à reserva de contingência, estarão associadas aos programas do tipo “Operações Especiais”, que constam somente do orçamento, mas não integram o PPA.

j) **Horizonte Temporal:** estabelece o período de vigência do programa, podendo ser contínuo ou temporário. Um programa pode ser de natureza contínua mesmo que parte de suas ações seja de natureza temporária. No caso de programa temporário, serão informados o mês e ano de início e de término previstos, e o seu valor global estimado. O término previsto a ser considerado é o do programa, ainda que se situe aquém ou além do período de vigência do PPA.

k) **Estratégia de Implementação do Programa:** a estratégia de implementação do programa³⁸ indica como serão conduzidas as ações, quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, e a forma de execução (direta, descentralizada para Estados, Distrito Federal e Municípios e transferências) para atingir os resultados pretendidos pelo programa. Deve-se

³⁸ Quanto à grafia, sempre que possível colocar somente a primeira palavra com a inicial maiúscula e o restante em minúsculo; usar ponto-e-vírgula para separar os tópicos; e, em textos longos, usar pontos normalmente, colocando ponto final.

considerar, também, na descrição da estratégia de implementação, aspectos como critérios de elegibilidade para acesso aos bens e serviços ofertados pelo programa; responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (Órgãos e Unidades Administrativas); a forma de implementação das ações, explicitando os agentes e parceiros (federal, estadual, municipal e privado) envolvidos e a contribuição de cada um para o sucesso do programa; e os mecanismos (sistemas) utilizados no monitoramento da execução das ações do programa.

Exemplo:

Programa: Erradicação do Trabalho Escravo

Estratégia de Implementação: 1 - desencadeamento de múltiplas ações de fiscalização coordenadas pela SIT e executados pelo GEFM e pelas DRTs; 2 - As ações de fiscalização terão a participação da Polícia Federal, IBAMA; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Federal e INCRA. Serão concluídos com circunstanciado relatório, possibilitando ações repressivas no âmbito dos diversos órgãos; 3 - Ações de assistência temporária a trabalhadores vítimas de trabalho escravo; 4 - Ações de esclarecimento sobre forma de trabalho degradante nos Estados fornecedores desses trabalhadores.

Quanto a Justiça do Trabalho as ações visam promover a prestação judiciária trabalhista “in loco”, com a instalação de varas itinerantes, formadas por equipes de trabalho que levarão a prestação jurisdicional trabalhista aos cidadãos residentes nos municípios mais longínquos dos Estados do Pará, Amapá, Maranhão e Mato Grosso com quantitativo de pessoal, apoio e logística suficientes para se extirpar definitivamente do cenário brasileiro a agressão à dignidade e aos direitos humanos decorrentes das várias formas de trabalho escravo, em conjunto com o Ministério do Trabalho, com o Ministério da Defesa e com o Departamento da Polícia Federal.

- 1) **Indicador:** instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição e coerente com o objetivo estabelecido, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade³⁹ alcançada com a execução do programa.

Exemplo:

Objetivo: “Reduzir o analfabetismo no País”

Indicador: “Taxa de analfabetismo” (relação percentual entre a população não-alfabetizada e a população total)

Atenção!

Para cada programa finalístico é obrigatório haver ao menos um indicador. Para os programas de apoio às políticas e áreas especiais a presença de indicadores é facultativa.

³⁹ Eficiência: É medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.

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

Efetividade: É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado Programa, tendo como referência os impactos na sociedade.

Os atributos dos indicadores são detalhados a seguir:

Denominação: Forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade⁴⁰.

Unidade de medida: Padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Por exemplo, para o indicador “taxa de analfabetismo” a unidade de medida seria “porcentagem”, e para o indicador “taxa de mortalidade infantil” a unidade de medida seria “1/1000” (1 óbito para cada 1000 nascimentos).

Índice de referência: Situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida, que servirá de base para projeção do indicador ao longo do PPA. Por exemplo: no ano de 2006, a “taxa de mortalidade infantil” foi de 25 para cada 1000 nascimentos.

Índices esperados ao longo do PPA: Situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA.

Índice ao final do programa: Resultado que se deseja atingir com a conclusão da execução do programa. Deve ser preenchido apenas no caso dos programas temporários.

Fonte: Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices. As informações utilizadas na construção dos indicadores poderão ser produzidas pelos próprios órgãos executores dos programas ou outros integrantes da estrutura do Ministério responsável. Estes deverão manter sistemas de coleta e tratamento de informações com esta finalidade. Em muitos casos, entretanto, as informações serão buscadas junto a outras fontes que podem ser instituições oficiais ou mesmo privadas, de reconhecida credibilidade: IBGE, FIPE, FGV, Banco Central, DIEESE, ANBID, entre outras.

Periodicidade: Frequência com a qual o indicador é apurado. Por exemplo: anual (apurado uma vez ao ano); mensal (apurado uma vez ao mês); bienal (apurado a cada dois anos).

Base geográfica: Menor nível de agregação geográfica da apuração do índice. Por exemplo: Estadual (no âmbito de um Estado); Municipal (no âmbito de um Município).

Fórmula de cálculo: Demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador. Por exemplo, para o indicador “Espaço aéreo monitorado”, a fórmula de cálculo poderia ser “Relação percentual entre o espaço aéreo monitorado e o espaço aéreo sob jurisdição do Brasil”, assim como para o indicador “Incidência do tétano neonatal” o indicador poderia ser “Relação percentual entre o número de casos novos de tétano neonatal e o total da população menor de um ano de idade”.

⁴⁰ Quanto à grafia, o título da ação deve ser escrito com iniciais de todas as palavras em maiúscula, com exceção dos artigos, preposições e conjunções. Não colocar ponto final.

m) **Ação:** as ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, etc, e os financiamentos.

A criação de uma ação requer a prestação de um conjunto de informações que compreendem atributos qualitativos e quantitativos., conforme descrito abaixo.

Vale ressaltar que novas ações classificadas como projetos de grande vulto dependem de manifestação favorável da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) para serem incorporadas aos projetos de leis orçamentárias e créditos especiais. Para tanto, a CMA exige a apresentação dos estudos de viabilidade técnica e econômica dessas ações. Em relação aos projetos de grande vulto, maiores detalhes constam no quadro de observação da página 51 deste Manual.

m.1) **Atributos Qualitativos da Ação**

Órgão/Unidade Orçamentária⁴¹: especifica Órgão e Unidade Orçamentária responsáveis pela ação, sendo a Unidade Orçamentária o menor nível da classificação institucional, agrupada em Órgãos Orçamentários, entendidos estes como os de maior nível da classificação institucional.

Função⁴²: a função⁴³ representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Subfunção⁴⁴: a subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas.

Assim, a classificação funcional será efetuada por intermédio da relação da ação (projeto, atividade ou operação especial) com a subfunção e a função. A partir da ação, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação essa voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.

Exemplo 1: uma atividade de pesquisa na FIOCRUZ do Ministério da Saúde deve ser classificada, de acordo com sua característica, na subfunção “Desenvolvimento Científico” e na função “Saúde”.

⁴¹ Correspondem à classificação institucional.

⁴² Corresponde à classificação funcional.

⁴³ A relação completa de Funções e Subfunções pode ser encontrada no Anexo IV deste manual.

⁴⁴ Corresponde à classificação funcional.

Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores no Ministério dos Transportes será classificado na subfunção “Formação de Recursos Humanos” e na função “Transportes”.

Exemplo 3: uma operação especial de financiamento da produção que contribui para um determinado programa proposto para o Ministério da Agricultura será classificada na subfunção “Outros Encargos Especiais” e na função “Agricultura”.

Título: título⁴⁵ é a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDO e LOA. Expressa, em linguagem clara, o objeto da ação.

Exemplos: “Aquisição de Equipamentos para a Rede Federal de Educação Profissional Agrícola”; “Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos”.

No caso de projetos de grande vulto⁴⁶, a individualização do projeto em título específico é obrigatória.

Finalidade: expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, o porquê do desenvolvimento dessa ação. Por exemplo, para o título “Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - Aids e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST” a finalidade poderia ser “Proporcionar à população acesso aos medicamentos para tratamento dos portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST, visando à recuperação da saúde e à interrupção do ciclo da doença”.

Descrição: expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações. Por exemplo, para o título “Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - Aids e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST” poderia ter-se a descrição “Aquisição, acondicionamento, conservação, transporte e distribuição de medicamentos para o tratamento ambulatorial e domiciliar dos casos positivos da doença, além de: manutenção das empilhadeiras hidráulicas; serviços de operador das empilhadeiras; locação de câmaras frigoríficas; transporte de cargas e encomendas; despesas com o despachante aduaneiro, bem como as despesas com o agente financeiro”.

Unidade de Medida: Unidade de Medida⁴⁷ é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Quando a quantificação do bem ou serviço produzido resultar em números muito extensos, recomenda-se utilizar múltiplo ou padrões de nível mais alto. Exemplos: km², no lugar de m²; 1000 litros, no lugar de litros; 1.000 t, no lugar de tonelada; 1.000.000 pessoas, no lugar de pessoas. Recomenda-se também

⁴⁵ Quanto à grafia, o título da ação deve ser escrito com iniciais de todas as palavras em maiúscula, com exceção dos artigos, preposições e conjunções. Não colocar ponto final.

⁴⁶ Ver detalhes no item “Tipo de ação”.

⁴⁷ No que se refere à grafia, colocar tudo em minúsculo. Não colocar ponto final.

Exemplo 2: um projeto de treinamento de servidores no Ministério dos Transportes será classificado na subfunção “Formação de Recursos Humanos” e na função “Transportes”.

Exemplo 3: uma operação especial de financiamento da produção que contribui para um determinado programa proposto para o Ministério da Agricultura será classificada na subfunção “Outros Encargos Especiais” e na função “Agricultura”.

Título: título⁴⁵ é a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDO e LOA. Expressa, em linguagem clara, o objeto da ação.

Exemplos: “Aquisição de Equipamentos para a Rede Federal de Educação Profissional Agrícola”; “Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos”.

No caso de projetos de grande vulto⁴⁶, a individualização do projeto em título específico é obrigatória.

Finalidade: expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, o porquê do desenvolvimento dessa ação. Por exemplo, para o título “Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - Aids e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST” a finalidade poderia ser “Proporcionar à população acesso aos medicamentos para tratamento dos portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST, visando à recuperação da saúde e à interrupção do ciclo da doença”.

Descrição: expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações. Por exemplo, para o título “Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - Aids e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST” poderia ter-se a descrição “Aquisição, acondicionamento, conservação, transporte e distribuição de medicamentos para o tratamento ambulatorial e domiciliar dos casos positivos da doença, além de: manutenção das empilhadeiras hidráulicas; serviços de operador das empilhadeiras; locação de câmaras frigoríficas; transporte de cargas e encomendas; despesas com o despachante aduaneiro, bem como as despesas com o agente financeiro”.

Unidade de Medida: Unidade de Medida⁴⁷ é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Quando a quantificação do bem ou serviço produzido resultar em números muito extensos, recomenda-se utilizar múltiplo ou padrões de nível mais alto. Exemplos: km², no lugar de m²; 1000 litros, no lugar de litros; 1.000 t, no lugar de tonelada; 1.000.000 pessoas, no lugar de pessoas. Recomenda-se também não utilizar padrões que resultem em metas fracionárias. Quando o produto da ação

⁴⁵ Quanto à grafia, o título da ação deve ser escrito com iniciais de todas as palavras em maiúscula, com exceção dos artigos, preposições e conjunções. Não colocar ponto final.

⁴⁶ Ver detalhes no item “Tipo de ação”.

⁴⁷ No que se refere à grafia, colocar tudo em minúsculo. Não colocar ponto final.

for uma unidade indivisível, como é o caso de projetos de investimento (por exemplo, uma ponte, uma barragem, um sistema etc.), deve-se sempre utilizar porcentagem de execução física.

Nos casos de obras de infra-estrutura, preferencialmente utiliza-se como unidade de medida padrão “% de execução física”.

Exemplos:

Produto	Unidade de Medida
Servidor treinado	unidade
Sistema implantado	% de execução física
Estrada construída	km

Produto: Bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Para cada ação deve haver um único produto. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. São exemplos de produtos: “Servidor treinado” e “Estrada construída”⁴⁸.

Nos casos de obras de infra-estrutura, preferencialmente utiliza-se como produto padrão “obra executada”.

Especificação do Produto: expressa as características do produto acabado visando sua melhor identificação.

Exemplo:

Ação: Construção da Adutora São José com 40 km de extensão no Estado do Espírito Santo

Especificação do Produto: adutoras implantadas, constituídas de trechos principais de adução d’água em tubulação com vazão máxima de 140 m³ e várias derivações, além de estações de tratamento.

DICA:

Como diferenciar os atributos FINALIDADE, DESCRIÇÃO e DETALHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO?

As seguintes perguntas devem ser feitas à ação:

Finalidade: Para quê?

Descrição: O quê?

Detalhamento da Implementação: Como?

A resposta a essas perguntas facilita a compreensão do significado de cada atributo.

Exemplo: Ação Construção da Barragem Santa Maria Ulghin no Estado do Rio Grande do Sul

Finalidade (Para que essa ação deve existir?): Irrigar e conter cheias na zona urbana do Município de Camaquã por meio da construção da Barragem Santa Maria Ulghin.

Descrição (O que essa ação vai fazer?): Construção da barragem de uso coletivo com volume de acumulação de 4.900.000 m³, altura máxima de 19 metros, comprimento de 420 metros, volume das escavações de 338,5 m³, aterro com 168.100 m³ e volume de concreto de 1150 m³.

Detalhamento da Implementação (como essa ação será feita?): Apresentação, análise e aprovação do Plano de Trabalho; celebração de convênio com o Estado ou Município; licitação e contratação, pelo Estado ou Município, das empresas executora e fiscalizadora.

⁴⁸ Na grafia, sempre que possível, colocar somente a primeira palavra com a inicial em maiúsculo, e não colocar ponto final.

Tipo de Ação

1) **Orçamentária:** ação que demanda recursos orçamentários, subdividindo-se em:

- **Projeto:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do Governo. Exemplo: “Implantação de Poços Públicos”; “Construção da Interligação das Rodovias BR 040/262/381 no Estado de Minas Gerais”.⁴⁹
- **Atividade:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Manutenção de Sistema de Transmissão de Energia Elétrica”; “Vigilância Sanitária em Serviços de Saúde”.⁵⁰
- **Operação Especial:** são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo Federal, predefinidas na listagem a seguir:
 1. Amortização, juros, encargos e rolagem da dívida contratual e mobiliária;
 2. Pagamento de aposentadorias e pensões;
 3. Transferências constitucionais ou legais por repartição de receita (FPM, FPE, Salário-Educação, Compensação de Tributos ou Participações aos Estados, Distrito Federal e Municípios, Transferências ao GDF);
 4. Pagamento de indenizações, ressarcimentos, abonos, seguros, auxílios, benefícios previdenciários, benefícios de assistência social;
 5. Reserva de contingência, inclusive as decorrentes de receitas próprias ou vinculadas;
 6. Cumprimento de sentenças judiciais (precatórios, sentenças de pequeno valor, sentenças contra empresas, débitos vincendos, etc.);
 7. Operações de financiamento e encargos delas decorrentes (empréstimos, financiamentos diretos, concessão de créditos, equalizações, subvenções, subsídios, coberturas de garantias, coberturas de resultados, honras de aval, assistência financeira) reembolsáveis ou não;
 8. Ações de reservas técnicas (centralização de recursos para atender concursos, provimentos, nomeações, reestruturação de carreiras e etc.);
 9. Complementação ou compensação financeira da União;
 10. Contraprestação da União nos contratos de Parcerias Público-Privadas;
 11. Contribuição a organismos e/ou entidades nacionais ou internacionais;
 12. Integralização e/ou recomposição de cotas de capital junto a entidades internacionais;

⁴⁹ Dentro do princípio de transparência, para cada ação deve ser constituído um único produto. Cada projeto de investimento deve, portanto, ser individualizado em uma ação específica, de modo a permitir a aferição de seu grau de execução física ao longo do tempo. Ações caracterizadas como “guarda-chuvas” devem sempre ser evitadas e, portanto, desmembradas.

⁵⁰ Ações relacionadas à promoção de eventos, estudos genéricos, edição e publicação de livros, revistas, cd-rom, etc., quando não incorporadas à ação finalística respectiva ou à ação padronizada “Gestão e Administração do Programa” serão classificadas como Atividades. Também as ações de capacitação devem ser classificadas como tal.

13. Contribuição à previdência privada;
14. Contribuição patronal da União ao Regime de Previdência dos Servidores Públicos;
15. Desapropriação de ações, dissolução ou liquidação de empresas;
16. Encargos financeiros (decorrentes da aquisição de ativos, questões previdenciárias ou outras situações em que a União assuma garantia de operação);
17. Operações relativas à subscrição de ações;
18. Indenizações financeiras (anistiados políticos, programas de garantias de preços, etc);
19. Participação da União no capital de empresas nacionais ou internacionais.

Observação: Projetos de Grande Vulto

Ações orçamentárias do tipo projeto são classificadas como de grande vulto, via de regra, quando possuem valor total estimado superior a R\$ 10,5 milhões, o equivalente a sete vezes o limite estabelecido na Lei nº 8.666/93, art. 23, I, "c". No caso de projetos sob responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias, apenas são de grande vulto aqueles com valor total estimado superior a R\$ 67,5 milhões, ou quarenta e cinco vezes o limite estabelecido no dispositivo legal mencionado.

A inclusão de novos projetos de grande vulto no Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual, para fins de incorporação deles aos projetos de leis orçamentárias e créditos especiais, depende de manifestação favorável da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - CMA (cf. art. 3º, Portaria Interministerial MP/MF/CC no 10/2005, de 11 de janeiro de 2005).

A CMA é um órgão colegiado de composição interministerial, com representantes da Casa Civil da Presidência da República - CC/PR, do Ministério da Fazenda - MF, do Ministério do Meio Ambiente - MMA e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. A Comissão tem o dever de orientar tecnicamente o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas.

O exame da viabilidade técnica e socioeconômica dos projetos de grande vulto, para que estes possam ser inseridos nos Orçamentos da União, está entre as atribuições da CMA. O objetivo dessa prévia avaliação é aperfeiçoar o processo decisório, evitando a dispersão e o desperdício dos recursos públicos, aprimorando a ação de governo e incrementando a eficiência do investimento, a fim de maximizar os benefícios oriundos dos bens e serviços oferecidos pelo Estado.

Para tanto, a Comissão exige a apresentação de estudo, por projeto, conforme o Manual de Apresentação de Estudos de Pré-viabilidade de Projetos de Grande Vulto (ou o Manual específico para Empresas Estatais de Capital Aberto e suas Subsidiárias, conforme o caso), disponível no SIGPlan e no sítio do Ministério do Planejamento na Internet.

É importante destacar que as dotações para elaboração dos estudos independem de manifestação da CMA, e devem incorporar títulos distintos dos projetos a que se referem. Os estudos de diversos projetos podem ser congregados em um mesmo título, a critério do órgão setorial.

Para que um projeto de grande vulto possa ser incluído no Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, o referente estudo de viabilidade deve ser encaminhado à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MP, Secretaria-Executiva da CMA, até o dia 31 de março do exercício anterior ao de previsão de início. Projetos cujos estudos forem recebidos após essa data poderão ser incorporados à LOA do ano seguinte mediante crédito especial, à medida que os estudos forem apreciados.

Para os projetos de grande vulto com investimentos iniciados desde 1º de janeiro de 2006, o órgão responsável deve indicar, nas notas do usuário, se:

- O projeto obteve manifestação favorável da CMA [citar número da Deliberação];
- O projeto se enquadra em uma das modalidades dispensadas de análise de viabilidade [citar Resolução da CMA (no 1, 3 ou 6) e inciso referentes];
- O projeto teve seu estudo apresentado à Secretaria-Executiva da CMA, e aguarda votação [citar documento de envio do estudo]; ou
- O projeto ainda não teve seu estudo apresentando à Secretaria-Executiva da CMA, ou o estudo está em revisão pelo executor.

Ressalte-se que essa informação deve constar para:

- Projetos, a serem iniciados de 2008 em diante, cujo valor total estimado é superior a R\$ 10,5 milhões ou R\$ 67,5 milhões (conforme o caso);
- Projetos, iniciados em 2006 ou 2007, cujo valor total estimado é superior a R\$ 10,5 milhões ou R\$ 67,5 milhões (conforme o caso);
- Projetos, iniciados em 2006 ou 2007, cujo valor total estimado é atualmente inferior a R\$ 10,5 milhões ou R\$ 67,5 milhões (conforme o caso), mas que está sendo agora alterado para além desse limite.

2) **Não-orçamentária:** são ações que não demandam recursos orçamentários da União. Os programas não agregam apenas recursos de natureza fiscal da União, mas podem incorporar também instrumentos normativos e 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. As ações não orçamentárias subdividem-se em 5 tipos⁵¹:

- **Financiamentos:** ações que compreendem as contratações de financiamentos nas operações de crédito para a produção, custeio, investimento ou comercialização. Exemplos: “Concessão de Crédito para Agricultores Familiares (Pronaf/FAT)”; “Financiamento a Projetos na Área de Serviços de Saúde”; “Crédito ao Microempreendedor de Baixa Renda”.

⁵¹ As ações não-orçamentárias deverão possuir os atributos de acordo com suas características: se possuir caráter contínuo deverá apresentar os atributos de ações orçamentárias do tipo atividade. Caso possua limitação temporal à sua execução, deverá apresentar os atributos referentes às ações orçamentárias do tipo projeto.

- **Parcerias:** consideram-se como ações do tipo parceria, as ações não-orçamentárias com recursos próprios aplicados por parceiros (Estados, Municípios, setor privado ou terceiro setor). Exemplo: “Implantação do Pólo Gás-Químico no Rio de Janeiro”.
- **Plano de Dispêndio das Estatais:** ações nas quais as empresas estatais utilizam recursos de despesas correntes ou inversões financeiras em parcerias com o setor privado, que concorrem para o alcance de objetivos de programas do PPA. Exemplo: “Implantação de Gasoduto Uruguaiana-Porto Alegre com 615 km”.
- **Renúncia Fiscal:** ações decorrentes de estímulo das atividades econômicas ou sociais, que o Governo executa mediante redução de alíquotas ou isenção de impostos e taxas. Exemplo: “Universidade para Todos - PROUNI”.
- **Outras iniciativas e diretrizes:** ações que compreendem formulação de políticas, instrumentos normativos, estudos, ou demais iniciativas, desde que realizados com recursos não-orçamentários. Exemplo: “Cooperação para Formação e Qualificação de Profissionais da Construção Civil”.

Observação:

Não há possibilidade de uma ação orçamentária conter recursos não-orçamentários. Caso haja uma ação em parceria, que tenha participação da União, é necessária a criação de ação não-orçamentária correspondente, que especifique a participação do parceiro. Desta forma, busca-se demonstrar a capacidade do programa em alavancar recursos não-orçamentários na consecução do seu objetivo.

Tipo de Orçamento: indica se a ação pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Estatais.

Forma de implementação: indica a forma de execução da ação⁵², de acordo com o responsável pela implementação, a competência e a natureza da ação. As ações podem ter as seguintes formas de implementação:

- **Direta:** Ação executada diretamente ou sob contratação pela unidade responsável, sem que ocorra transferência de recursos para outros entes da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios). Por exemplo, a ação “Fiscalização dos Serviços de Transporte Ferroviário”, executada diretamente pelo Governo Federal.
- **Descentralizada:** Atividades ou projetos executados por outro ente da federação (Estado, Município ou Distrito Federal) ou por ente privado, com recursos

⁵² A classificação da ação como direta ou descentralizada não é mutuamente exclusiva, pois em alguns casos é possível que determinadas ações sejam implementadas tanto de forma direta quanto descentralizada.

repassados pela União. Por exemplo, a ação “Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Avicultura”, de responsabilidade da União, executada por governos estaduais com repasse de recursos da União.

Transferência:⁵³ subdivide-se em:

- **Obrigatória:** Operação especial que transfere recursos, por determinação constitucional ou legal aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por exemplo: “Transferência da cota-parte do salário-educação”;
- **Outras:** Operação especial que transfere recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, organizações não-governamentais e outras instituições. Por exemplo: “Contribuição à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO”.
- **Linha de crédito:** Ação realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da ação. Enquadram-se também nessa classificação os casos de empréstimos concedidos por estabelecimento oficial de crédito a Estados e Distrito Federal, Municípios e ao Setor Privado. Exemplos: “Financiamento a Projetos na Área de Serviços de Saúde”; “Financiamento Habitacional para Cooperativas e Associações Populares”.

Detalhamento da Implementação: expressa o modo como a ação será executada, podendo conter dados técnicos e detalhes sobre os procedimentos que fazem parte da execução da ação. Por exemplo, para o título “Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - Aids e das Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST”, poderia ter-se o detalhamento da implementação “Abrir processo licitatório para aquisição de medicamentos com laboratórios privados; elaborar Planos de Trabalho e publicar portarias quando se tratar de laboratórios oficiais. Os instrumentos para a implementação da ação são: contratos e convênios”.

Tipo de Inclusão da Ação: identifica a origem da iniciativa de criação da ação: projeto de lei do Poder Executivo, emenda parlamentar, projeto de lei de crédito especial.

Base Legal: especifica os instrumentos normativos que dão respaldo à ação.

Exemplo:

Ação: 4791 - Remuneração às Instituições Financeiras pela Operação do PRONAF

Base Legal: Decreto 1.819 de 16/02/1996; lei nº 10.683/2003.

Unidade Responsável: é a entidade, seja unidade administrativa, empresa estatal ou parceira (Estado, Distrito Federal, Município ou Setor Privado) responsável pela execução da ação.

⁵³ A classificação da transferência como voluntária ou outras não é mutuamente exclusiva, pois em alguns casos é possível que em determinadas ações ocorram transferências de recursos tanto para outros entes federativos como para entidades privadas sem fins lucrativos, ONGs e outras instituições.

Localização do Gasto - subtítulos: as ações são desdobradas em localizadores de gasto (subtítulos) utilizados, exclusivamente, para especificar a localização física das ações, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade e do produto.

A localização do gasto corresponde ao detalhamento do projeto, atividade, operação especial ou ação não-orçamentária. O critério para regionalização de metas e do dispêndio correspondente é o da localização dos beneficiados pela ação.

A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

Os localizadores poderão ser de abrangência nacional, no exterior, por grandes regiões (N, NE, CO, SD, S), por Estado ou Município. Será considerada como Nacional a meta cujo benefício atinge indistintamente todo o País. As metas estabelecidas apenas por regiões somente serão admitidas quando não houver a possibilidade de estadualização. Este mesmo procedimento deve ser adotado para as metas que venham a ser classificadas como “Nacional”, ou seja, isto só deverá ser feito quando não for possível regionalizar ou estadualizar as metas físicas.

Custo Total Estimado do Projeto: atributo específico dos projetos e ações não-orçamentárias de caráter temporário⁵⁴ refere-se ao custo de referência do projeto, a preços correntes, desde o seu início até a sua conclusão.

Duração do Projeto: também específico dos projetos e ações não-orçamentárias de caráter temporário, refere-se à data de início e data prevista de término do projeto.

Valor estimado da Repercussão financeira do projeto sobre o custeio da União: trata-se de estimativa de custo anual da operação e manutenção do investimento após o término do projeto.

Isso porque em decorrência da execução do projeto há, em geral, aumento no custo de futuras atividades. Por exemplo, ao se construir um hospital a ser mantido pela União, haverá um incremento no custo das atividades de manutenção hospitalar da União. Caso por alguma razão o impacto seja nulo, deverá ser justificado o motivo. Por exemplo, no caso de uma escola a ser construída com recursos da União e que será operada pelo governo municipal, o custeio futuro da União será igual a zero, uma vez que as despesas de manutenção incorrem sobre outro ente da Federação.

Justificativa da Repercussão financeira do projeto sobre o custeio da União: exposição de motivos e características do impacto que o projeto terá sobre o custeio da União. Se

⁵⁴ Essas informações visam a avaliar a evolução da execução dos projetos de investimento e a identificar o grau de viabilidade de implantação de novos projetos vis-à-vis a conclusão daqueles atualmente em execução, que devem sempre ter prioridade na alocação dos recursos. É importante, portanto, que os investimentos tenham sua programação de desembolso compatível com o grau de complexidade técnica do projeto, ou seja, com o seu prazo de execução. Não devem, assim, ser admitidos novos projetos de investimento com programação financeira insuficiente para sua conclusão no prazo de duração definido.

o projeto não acarretar impacto financeiro para a União, ainda assim essa informação deve ser registrada na justificativa, bem como as razões da ausência de impacto.

m.2) Atributos Quantitativos da Ação

Meta física: Quantidade de produto a ser ofertado, por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano. Vale ressaltar que o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiados pela ação. Por exemplo, no caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas empregadas em cada Estado ou região, ainda que a campanha seja de âmbito nacional e a despesa seja paga de forma centralizada. O mesmo ocorre com a distribuição de livros didáticos em âmbito nacional.

Cumulatividade da meta física: A cumulatividade ou não da meta está estritamente ligada à característica da ação e ao produto e unidade de medida a ela vinculada.

Ocorrerá a cumulatividade da meta física sempre que houver necessidade de se somarem os dados físicos mês a mês e/ou de um ano para o outro.

Por exemplo, numa ação de construção de uma barragem ou açude, cujo produto seja “Obra executada” e a unidade de medida seja “% de execução física”, a meta física neste caso é cumulativa, pois somando-se as execuções mensais e/ou anuais, o término do projeto se dará quando alcançado 100% (cem por cento) da execução física.

Por outro lado, sempre que a soma dos dados físicos mês a mês e/ou ano a ano gerar dupla contagem do dado físico, a meta física será classificada como não-cumulativa.

Por exemplo, uma ação de “Auxílio-alimentação aos Servidores e Empregados” com produto “Servidor beneficiado” e unidade de medida “unidade” tem característica de meta não-cumulativa, pois o auxílio será dado ao(s) mesmo(s) servidor(es) no decorrer dos meses/anos subsequentes.

Dados financeiros: São as estimativas de custos da ação, desdobradas por fontes de recursos e distribuídas para cada um dos anos do período de vigência do PPA. O critério para regionalização dos dados financeiros corresponde ao custo de atendimento das metas físicas definidas para cada região. Por exemplo, no caso da vacinação de crianças, deve-se apurar o custo financeiro em cada Estado ou região definida pela meta física, ainda que a campanha seja de âmbito nacional e a despesa seja paga de forma centralizada. As estimativas devem contemplar recursos para os exercícios de 2008 a 2011.

Os recursos são desdobrados em:

1. **Recursos dos Orçamentos da União:** recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e de Investimento das Estatais:

1.1. Fiscal/Seguridade: recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Estes recursos são classificados segundo os grupos de natureza de despesa, a origem dos recursos e o tipo de despesa (financeiras, obrigatórias e discricionárias).

1.2. Investimento das Estatais: recursos do Orçamento de Investimento das Estatais. Estes recursos são classificados somente quanto à natureza da despesa, desdobrados pelo seu valor global, segundo grupos de natureza de despesa.

2. Recursos Não-Orçamentários: recursos que financiam ações do Plano Plurianual, mas não são expressos nos Orçamentos da União, como:

2.1. Agências oficiais de crédito: recursos, exceto os dos fundos, utilizados pelos estabelecimentos oficiais de crédito (BNDES, CEF, BB, BNB, BASA e FINEP) para lastrear linhas de crédito que concorrem para alcance de objetivos dos programas do PPA.

2.2. Plano de Dispendios das Estatais: recursos que as estatais utilizam para cobrir despesas correntes ou inversões financeiras em parcerias minoritárias com o setor privado, que concorrem para o alcance dos objetivos dos programas do PPA.

2.3. Fundos constitucionais ou administrados pela União: recursos das disponibilidades dos fundos constitucionais FNO, FNE, FCO, e do FAT e FGTS, utilizados para financiar linhas de crédito para os programas de Governo para desenvolvimento econômico, social ou regional.

2.4. Renúncia fiscal: estimativa do valor da redução da receita, representando ações de estímulo a atividades econômicas ou sociais que o Governo executa mediante alteração, isenção ou redução de impostos e taxas.

2.5. Recursos de parcerias: recursos próprios aplicados por parceiros (Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive os relativos às contrapartidas de transferências voluntárias da União, e setor privado) em ações que integram programas do PPA.

O órgão setorial ao realizar a distribuição de recursos entre o conjunto de programas e ações, deve ainda informar a fonte de recursos. As fontes servem para indicar a espécie de recursos financeiros que proporcionará a execução das despesas na implementação da ação.

As fontes utilizadas na Lei Orçamentária Anual não são as mesmas utilizadas para os três exercícios subsequentes, que compõem o PPA. Desta forma, o orçamento trabalha com um detalhamento maior das fontes. Além disso, as ações orçamentárias possuem fontes distintas em relação às ações não-orçamentárias.

Em relação às ações orçamentárias das esferas fiscal e seguridade social para aos três anos subsequentes ao orçamento, são utilizadas três tipos de fontes:

- **11000 - Fiscal/Seguridade (Exceto Financiamento Externo):** Recursos do Tesouro e recursos federais de outras fontes, primários e não-primários, à exceção de recursos oriundos de operações de crédito externas; recursos contemplados nos limites discricionários repassados aos órgãos;
- **12000 - Fiscal/Seguridade (Financiamento Externo):** Recursos do Tesouro e recursos federais de outras fontes oriundos de operações de crédito externas reembolsáveis, em moeda, bens e/ou serviços⁵⁵; recursos contemplados nos limites discricionários repassados aos órgãos;⁵⁶
- **13000 - Doações Externas: Recursos oriundos de cooperações financeiras externas não-reembolsáveis⁵⁶:** estes recursos não estão incluídos no montante de discricionárias e, por isso, devem ser adicionados aos limites e detalhados pelos órgãos⁵⁷.

Para as ações orçamentárias da esfera investimento das estatais, a fonte é a 20000 - Investimento das Estatais.

As ações não-orçamentárias são aquelas cujos recursos não integram a lei orçamentária anual. Desta forma, compõem-se de recursos oriundos 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 e podem ser identificadas, como a seguir:

- 31000 - Renúncia Fiscal;
- 32000 - Dispêndio das Estatais;
- 33100 - Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- 32000 - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- 33300 - Fundos Constitucionais;
- 34000 - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);
- 34100 - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- 34200 - Caixa Econômica Federal (CEF);
- 34300 - Banco do Brasil (BB);
- 34400 - Banco do Nordeste do Brasil (BNB);

⁵⁵ Equivalem, no Orçamento, às fontes 148 (Recursos do Tesouro - Exercício Corrente - Operações de Crédito Externas - em Moeda), 149 (Recursos do Tesouro - Exercício Corrente - Operações de Crédito Externas - em Bens e/ou Serviços), 248 (Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente - Operações de Crédito Externas - em Moeda) e 249 (Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente - Operações de Crédito Externas - em Bens e/ou Serviços).

⁵⁶ Ações para as quais sejam destinados recursos de fontes 12000 e 13000 devem ser vinculadas a contratos de financiamento externo, com ou sem reembolso, com ou sem contrapartida. A contrapartida financeira da União, aliás, deve ser arcada com recursos de fonte 11000 - dessa forma, concorre igualmente aos limites discricionários, ainda que seja contrapartida a doações.

⁵⁷ Equivalem, no Orçamento, às fontes 195 (Recursos do Tesouro - Exercício Corrente - Doações de Entidades Internacionais) e 295 (Recursos de Outras Fontes - Exercício Corrente - Doações de Entidades Internacionais).

- 34500 - Banco da Amazônia (BASA);
- 34600 - Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP);
- 41000 - Estados;
- 42000 - Municípios;
- 43000 - Setor Privado.

Parte II
Estrutura do
PPA 2008-2011

A formalização do Plano Plurianual 2008-2011 a ser encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto será composta pelos seguintes documentos:

- Projeto de Lei do PPA;
- Cadernos Regionais; e
- Cadernos de Políticas Públicas.

A seguir serão explicitados a finalidade e os elementos que integram cada um desses documentos.

Projeto de Lei do PPA

Será composto da Mensagem Presidencial, do texto da lei, do Anexo de Programas Finalísticos e do Anexo de Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Cada um desses componentes é detalhado a seguir.

a) Mensagem Presidencial

Trata-se de texto que apresenta ao Congresso Nacional os motivos do Projeto de Lei. Adicionalmente, a Mensagem Presidencial também tem a finalidade de expor a lógica que dirigiu a elaboração dos programas que comporão o Projeto de Lei.

Será composta pela Orientação Estratégica de Governo e pelo cenário fiscal de referência para elaboração do PPA 2008-2011, além da exposição de motivos.

O conteúdo e o processo de elaboração da Orientação Estratégica de Governo estão detalhados no Capítulo 5 da Parte I.

b) Texto da Lei

Corresponde aos dispositivos legais que orientam a gestão de Plano Plurianual 2008-2011. A exemplo do PPA 2004-2007, deverá dispor sobre: o conteúdo do Plano e sua relação com as Leis de Diretrizes Orçamentárias e com as Leis Orçamentárias Anuais a serem elaboradas no período de vigência do PPA 2008-2011; as revisões e alterações; a divulgação; a gestão; e a avaliação do Plano.

c) Anexo de Programas Finalísticos

Nesse anexo constarão os programas classificados como finalísticos (ver definição e detalhamento no Capítulo 7 - Elaboração dos Programas), para os quais serão explicitados: os projetos de grande vulto, as atividades finalísticas e as operações especiais, bem como as respectivas metas físicas e financeiras dos mesmos para o período do Plano. Serão agregados em rubricas específicas o somatório dos recursos financeiros para projetos de pequeno vulto e o somatório de recursos para atividades meio, como Gestão e Administração do Programa

- GAP, Publicidade de Utilidade Pública - PUP, auxílios, despesas de pessoal e etc.

d) Anexos de Programas de Apoio às Políticas e Áreas Especiais

Neste caso o detalhamento das informações financeiras se restringirá ao valor agregado do programa para o período do Plano (ver definição e detalhamento no Capítulo 7).

Cadernos de Políticas Públicas

Esses cadernos terão a função de expressar as principais políticas a serem desenvolvidas pelos Ministérios ao longo do período do Plano. Trata-se de encarte que contemplará as OEM, cuja elaboração será de responsabilidade dos órgãos setoriais, mediante orientação e assessoria da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Esses cadernos conterão: um diagnóstico setorial; os objetivos setoriais, acompanhados de indicadores e metas; e a descrição das políticas e dos programas a serem implementados ao longo do período do Plano para concretização desses objetivos.

Em anexo, serão incorporados os espelhos da programação do órgão, devendo ser o Caderno de Políticas enviado à comissão temática do Congresso Nacional responsável pelo tema, assim como para eventuais organizações não governamentais e órgãos da imprensa interessados, funcionando assim como ferramenta de comunicação e de divulgação da ação governamental direcionada ao público de interesse por matérias específicas.

Cadernos Regionais

Além de propiciar uma melhor comunicação entre Executivo, Legislativo e a sociedade, esses cadernos têm também o objetivo de se constituir em instrumentos de responsabilização da União, representada pelos Ministérios, e de participação dos Estados pelos resultados propostos para o período do Plano.

O conteúdo dos cadernos deverá abranger a caracterização das regiões de referência e os investimentos programados, criando assim uma nova perspectiva para o monitoramento e a avaliação, tanto da sociedade em geral como dos próprios órgãos executores e do Congresso Nacional.

Parte III

A Participação Social no Processo de Elaboração do PPA 2008-2011

Nesta parte do Manual são estabelecidos os princípios e as orientações metodológicas relativas à participação da sociedade na elaboração e gestão do Plano Plurianual 2008-2011.

A transparência da gestão pública é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e um dos indicadores da gestão responsável. Conforme disposto na legislação vigente, a sociedade deve desempenhar papel relevante na discussão e na elaboração dos planos de governo, cabendo a este fomentar o processo e informar periodicamente a população o andamento das políticas públicas. Ao promover o debate das políticas no âmbito dos conselhos e comitês que contam com representantes da sociedade civil organizada, se dá transparência e legitimidade às ações governamentais.

A participação social nas atividades do Estado é um importante instrumento de interação com a sociedade. Constitui-se em canal para a inclusão de suas demandas, para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a prática da co-responsabilidade.

Apesar da determinação constitucional e da reafirmação do princípio por diversas normas posteriores, as formas de participação da sociedade nas atividades do Estado ainda precisam ser aprimoradas e ampliadas para que os benefícios possam ser mais efetivos e para que essa participação seja reconhecida como instrumento de aperfeiçoamento da democracia e de melhoria da gestão pública.

Nesse sentido, a linha de atuação do governo tem sido a de fortalecer os canais de participação da sociedade civil, com destaque para as 39 conferências setoriais realizadas no período 2003-2006, envolvendo a participação de mais de dois milhões de pessoas. Também, durante o processo de elaboração do PPA 2004-2007, foram realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social, que contaram com a participação de 2.170 representações de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático que atuam em cada Estado.

Pode-se dizer que esse período foi de aprendizagem para os movimentos sociais, que se instruíram sobre a forma de funcionamento do Governo Federal, vivenciando suas possibilidades e limites, processo esse essencial para que tenham uma visão mais geral de seu funcionamento, passando de uma postura predominantemente reivindicatória para uma mais propositiva.

A elaboração do PPA 2008-2011 será de fundamental importância para a ampliação e consolidação da participação social nos processos decisórios do Governo Federal. Trata-se de nova oportunidade para avançar na democratização e melhoria da gestão pública, por meio da adoção compartilhada de compromissos de desempenho com a sociedade, em uma iniciativa que traduz a preocupação do Governo em contribuir para a construção de um Estado democrático, coerente com os desafios do nosso tempo e com as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

É importante ressaltar ainda que a participação da sociedade civil não se encerrará com o encaminhamento do PPA 2008-2011 ao Congresso Nacional. O desafio maior será a construção de mecanismos capazes de assegurar a participação social ao longo da implementação do Plano nas etapas de monitoramento e avaliação dos programas de governo.

Os resultados e as lições aprendidas a partir do processo de participação social do PPA 2004-2007 e da realização das 39 conferências setoriais servirão de base para a proposição de metodologias mais eficazes para a internalização das contribuições da sociedade na definição das políticas e programas quando da elaboração do PPA 2008-2011.

A Experiência da Participação Social no PPA 2004-2007

Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre outras atribuições, compete a elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e dos orçamentos anuais, bem como a coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal. A Secretaria-Geral, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência, entre outras, o relacionamento e a articulação com as entidades da sociedade civil, além da criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo.

Em razão do exposto, esses órgãos promoveram entre os meses de maio e agosto 2003, de forma inédita, um amplo processo de discussão sobre a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007. Pela primeira vez um projeto de desenvolvimento para o país foi discutido com segmentos sociais em todos os Estados brasileiros. Para a discussão dessa proposta, foram realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social, que contaram com a participação de 2.170 representações de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático que atuam em cada Estado. O resultado desses debates foi sintetizado em um documento elaborado pela Abong - Associação Brasileira de Organizações não Governamentais e Inter-Redes, parceiras do governo na organização dos fóruns, e foi entregue ao presidente Lula em ato no Palácio do Planalto.

A consulta pública nos 27 fóruns estaduais e no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social gerou alterações na proposta original do Governo, permitindo a criação de seis novos desafios a serem enfrentados pelo governo no período de execução do PPA 2004-2007.

Apesar de todo o esforço realizado para viabilizar as consultas públicas, a percepção das principais entidades representativas da sociedade é de que os resultados não foram plenamente satisfatórios.

Entre as principais causas podemos destacar:

- Realização tardia das consultas públicas, prejudicando o aproveitamento das contribuições na programação dos Ministérios para o PPA 2004-2007;
- Insuficiente *feedback* do Governo em relação à materialização das contribuições das consultas nos programas do PPA 2004-2007; e
- Descontinuidade no processo da participação social nas etapas posteriores de implementação do PPA 2004-2007.

Não obstante, essa experiência foi fundamental para alavancar e reafirmar a importância da participação social como instrumento de fortalecimento da democracia, do controle social e da melhoria da qualidade da gestão pública.

Diretrizes para a Participação Social no PPA 2008-2011

A avaliação da experiência de participação social no PPA 2004-2007 apontou para a necessidade de redesenhar a metodologia de participação social para o próximo Plano Plurianual. Nesse sentido, as discussões envolvendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Secretaria-Geral da Presidência da República e representantes de Ministérios convidados para debater o tema resultaram nas seguintes diretrizes para orientação do processo:

- Valorização dos canais de participação social existentes e das propostas já construídas nesses espaços (conselhos, conferências, fóruns, etc);
- Construção conjunta de prioridades entre Ministérios e conselhos para elaboração do PPA;
- *Feedback* para os atores envolvidos em todas as etapas do processo.

Metodologia de Participação Social na Elaboração do PPA 2008-2011

O início deste processo será marcado por uma reunião envolvendo os órgãos setoriais, a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento para a apresentação do processo de Elaboração do PPA 2008-2011 com Participação Social.

Os Conselhos e Ministérios deverão criar uma Comissão Mista (Ministério e Conselhos), que será responsável pela priorização das deliberações e recomendações das conferências, que integrarão a base para a elaboração das Orientações Estratégicas dos Ministérios - OEM.

Como cada Ministério e conselho têm características específicas, estes poderão elaborar sua própria metodologia de organização da comissão e de seleção das prioridades, desde que sejam mantidas as diretrizes de participação dos conselhos e/ou outros fóruns de participação social vinculados ao Ministério e o aproveitamento das deliberações e recomendações das conferências e/ou outra forma de captação das demandas da sociedade para ser a base da elaboração das OEM.

Após a elaboração da metodologia específica, esta deverá ser encaminhada a Secretaria-Geral da Presidência da República.

Etapas do Processo

1. Criação de comissão com representantes dos órgãos setoriais e dos conselhos ou outra rede de atores da sociedade civil.
2. As comissões deverão proceder à triagem das deliberações/recomendações das conferências, a fim de identificar àquelas relacionadas ao Plano Plurianual. A seguir, as recomendações que tenham relação com o PPA deverão ser, ainda, classificadas em:
 - a) recomendações relacionadas a competências exclusivas do Ministério ao qual o conselho é vinculado;
 - b) recomendações relacionadas a competências exclusivas de outros Ministérios; e
 - c) recomendações relacionadas a competências comuns a mais de um Ministério.
3. Após esta triagem, a comissão deverá proceder à priorização das recomendações. Finalizado esse processo, a comissão encaminhará as recomendações, hierarquizadas, aos órgãos cujas competências se identificam com as recomendações. Esse material comporá a base para a elaboração das OEM.
4. No caso dos temas multissetoriais (recomendações relacionadas a competências comuns a mais de um ministério), haverá uma etapa adicional de concertação. Nessa etapa, serão organizados grupos temáticos, sob coordenação do MP e da Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de identificar possibilidades de integração de políticas.

Anexos

Anexo I

Base Legal

a) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(...) **Art. 21.** Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (...)

(...) **Art. 43.** Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.(...)

(...) **Art. 48.** Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; (...)

(...) **Art. 58.** O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. (...)

(...) **Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;(...)

(...) **Art. 68.** As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.(...)

(...) **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;(...)

(...) **Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;(...)

(...) **Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (...)

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre eles emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º E permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158, 159, I, a e b, e II, para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta. (...)

(...) **Art. 174.** Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (...)

b) Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT

(...) **Art. 35.** O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º - Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II - à segurança e defesa nacional;

III - à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV - ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V - ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

c) Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001

(...) **Art. 2º** O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

I - formular o planejamento estratégico nacional;

II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;

III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;

V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Art. 3º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas.(...)

(...) **Art. 5º** Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes, as unidades responsáveis pelos seus orçamentos ficam sujeitas à orientação normativa do órgão central do Sistema.

Art. 6º Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes e órgãos da Administração Pública Federal, os órgãos integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais Poderes realizarão o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas respectivos.

Art. 7º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para efeito do disposto no inciso VIII, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.(...)

d) Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)

(...) **Art. 15.** Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.(...)

e) Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

(...) **Art. 23.** As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

§ 3º A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País.

§ 4º Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

§ 5º É vedada a utilização da modalidade “convite” ou “tomada de preços”, conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de “tomada de preços” ou “concorrência”, respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

§ 6º As organizações industriais da Administração Federal direta, em face de suas peculiaridades, obedecerão aos limites estabelecidos no inciso I deste artigo também para suas compras e serviços em geral, desde que para a aquisição de materiais aplicados exclusivamente na manutenção, reparo ou fabricação de meios operacionais bélicos pertencentes à União.

§ 7º Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas a ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala.(...)

Anexo II

Cronograma do

Processo de Elaboração

do PPA 2008-2011

ATIVIDADES	2007						
	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET
1. Reuniões de Sensibilização							
1.1. Sensibilização Interna	■ 28/mar						
1.2. Sensibilização Externa: SPOA	■ 29/mar						
1.3. Sensibilização Externa: Equipes SPOA	■ 30/mar						
2. Avaliação do PPA 2004-2007				■ 1/jun			
2.1. Avaliação dos Programas pelo Gerente	■ 16/mar						
2.2. Avaliação Setorial	19/mar ■ 30/mar						
2.3. Relatórios de Avaliação de Programas	19/mar ■ 25/mar						
3. Orientações Estratégicas de Governo		■ 9/abr					
4. Orientações Estratégicas dos Ministérios e Programação Setorial - Fase Qualitativa	30/mar ■ 29/jun						
4.1. Elaboração das Orientações Estratégicas dos Ministérios	30/mar ■ 4/mai						
4.2. Divulgação dos limites por órgão					■ até 09/jul		
4.3. Proposição Setorial - Fase Qualitativa	9/abr ■ 29/jun						
4.3.1. Apresentação do módulo qualitativo aos setoriais	9/abr ■						
4.3.2. Inserção dos Objetivos Setoriais no SIGPlan	9/abr ■ 27/abr						
4.3.3. Inclusão, Exclusão e Alteração de Programas no SIGPlan	23/abr ■ 27/abr						
4.3.4. Etapa SPOAs e Unidades Orçamentárias dos Órgãos Setoriais	23/abr ■ 4/mai						
4.3.5. Encaminhamento ao MP das OEM			■ até 4/mai				
4.3.6. Validação e envio da programação ao MP pelas SEs		7/mai ■ 11/mai					
4.3.7. Análise da Proposta pelo MP			14/mai ■ 25/mai				
4.3.8. Reuniões de validação interna			28/mai ■ 6/jun				
4.3.9. Reuniões com Órgãos Setoriais			11/jun ■ 22/jun				
4.3.10. Posição final			25/jun ■ 29/jun				
5. Programação Setorial - Fase Quantitativa				9/jul ■ 17/ago			
5.1. Apresentação do módulo quantitativo aos setoriais				■ 9/jul			
5.2. Proposição Setorial				9/jul ■ 27/jul			
5.3. Análise MP					30/jul ■ 10/ago		
5.4. Posição Final						13/ago ■ 17/ago	
6. Análise de Projetos de Grande Vulto				■ 20/jun			
6.1. Envio dos Estudos de Pré-viabilidade pelos Setoriais		■ 31/mar					
6.2. Análise de viabilidade e definição dos PGV a serem incluídos no PLOA				■ 20/jun			
7. Projeto de Lei do PPA e Projeto de Lei Orçamentária Anual 2008 (Formalização)						18/ago ■ 29/ago	
8. Relatório de Anual de Avaliação do PPA							15/set

Anexo III

Formulários de Atributos de Programas, Ações e Indicadores

Programa

Atributo
1. Denominação:
2. Órgão responsável:
3. Unidade responsável:
4. Denominação do Programa:
5. Problema (Descrever, de forma sucinta, a demanda não satisfeita ou carência identificada junto à sociedade.)
6. Objetivo do Programa:
7. Público -Alvo:
8. Justificativa do Programa:
9. Objetivo Setorial Associado:
10. Objetivo de Governo Associado:
11. Tipo de Programa: <input type="checkbox"/> Finalístico <input type="checkbox"/> Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais
12. Horizonte Temporal: <input type="checkbox"/> Contínuo <input type="checkbox"/> Temporário
13. Data Início/Término Início ____/____ (se temporário) Término ____/____
14. Valor Global Estimado do Programa (R\$) (se temporário)
15. Estratégia de Implementação do Programa:

Indicador

Atributo	
Programa (código e denominação):	
1. Denominação:	
2. Unidade de medida:	
3. Índice de referência:	Apurado em: ____/____ (mm / aaaa)
4. Índices Esperados:	
2008: __	2009: __ 2010: __ 2011: __
5. Fonte:	
6. Periodicidade:	
<input type="checkbox"/> Mensal <input type="checkbox"/> Semestral <input type="checkbox"/> Anual <input type="checkbox"/> Outro: ____	
7. Base Geográfica:	
<input type="checkbox"/> Municipal <input type="checkbox"/> Estadual <input type="checkbox"/> Regional <input type="checkbox"/> Nacional	
8. Fórmula de cálculo:	

Ação

Atributo			
Programa(código e denominação):			
1. Título da ação:			
2. Órgão Orçamentário Responsável:			
3. Unidade Orçamentária Responsável:			
4. Finalidade:			
5. Descrição:			
1. Função:(cód e nome)			
6.1. Subfunção: (cód e nome)			
2. Produto (Bem ou Serviço):			
7.1. Especificação do Produto			
8. Unidade de medida:			
9. Tipo de ação			
10. Forma de Implementação			
<input type="checkbox"/> Orçamentária	<input type="checkbox"/> Projeto	<input type="checkbox"/> Direta	
	<input type="checkbox"/> Atividade	<input type="checkbox"/> Descentralizada	
	<input type="checkbox"/> Operação Especial	<input type="checkbox"/> Transferência	<input type="checkbox"/> Obrigatória
			<input type="checkbox"/> Voluntária
		<input type="checkbox"/> Outras	
		<input type="checkbox"/> Linha de Crédito	
<input type="checkbox"/> Não Orçamentária	<input type="checkbox"/> Financiamentos		
	<input type="checkbox"/> Parcerias		
	<input type="checkbox"/> Plano de dispêndio das estatais		
	<input type="checkbox"/> Renúncia fiscal		
	<input type="checkbox"/> Outras iniciativas e diretrizes		
10.1 – Detalhamento da Implementação:			

11. Base Legal:	
12. Tipo de Orçamento: <input type="checkbox"/> Fiscal <input type="checkbox"/> Seguridade <input type="checkbox"/> Investimento das Estatais <input type="checkbox"/> Não Orçamentária	
13. Unidade responsável:	
Preencher os itens abaixo somente em caso de projetos ou ações não -orçamentárias de caráter temporário	
14. Duração do projeto	Início: ____/____
mm/aaaa	Término: ____/____
15. TOTAL DO PROJETO: Financeiro _____ / Físico _____	
16. Valor Estimado da Repercussão Financeira sobre o Custeio da União (R\$/ano): _____	
16.1: Justificativa da Repercussão Financeira:	

Localização de Gasto

1. Localização do gasto

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Norte | |
| <input type="checkbox"/> Nordeste | |
| <input type="checkbox"/> Centro-Oeste | |
| <input type="checkbox"/> Sudeste | |
| <input type="checkbox"/> Sul | |
| <input type="checkbox"/> Acre | <input type="checkbox"/> Rio Grande do Norte |
| <input type="checkbox"/> Alagoas | <input type="checkbox"/> Rio Grande do Sul |
| <input type="checkbox"/> Amapá | <input type="checkbox"/> Rondônia |
| <input type="checkbox"/> Amazonas | <input type="checkbox"/> Roraima |
| <input type="checkbox"/> Bahia | <input type="checkbox"/> Santa Catarina |
| <input type="checkbox"/> Ceará | <input type="checkbox"/> São Paulo |
| <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Sergipe |
| <input type="checkbox"/> Espírito Santo | <input type="checkbox"/> Tocantins |
| <input type="checkbox"/> Goiás | |
| <input type="checkbox"/> Maranhão | <input type="checkbox"/> Nacional |
| <input type="checkbox"/> Mato Grosso | |
| <input type="checkbox"/> Mato Grosso do Sul | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> Minas Gerais | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> Pará | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> Paraíba | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> Paraná | <input type="checkbox"/> _____ |
| <input type="checkbox"/> Pernambuco | |
| <input type="checkbox"/> Piauí | |
| <input type="checkbox"/> Rio de Janeiro | |

Anexo IV

Funções e Subfunções de Governo

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Área 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Álcool

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
26 - Transporte	781 - Transporte Áereo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais

Anexo V

Referência para Elaboração da Orientação Estratégica dos Ministérios

Importante!

O texto apresentado a seguir é um exercício realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não se confundindo com a Orientação Estratégica a ser elaborada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. O exemplo traduz parte do Plano Estratégico desenvolvido pelo MAPA.

Diagnóstico Setorial

1) Apresentação do Setor

A agricultura é um pilar fundamental para o desenvolvimento nacional. Garante a segurança dos alimentos, gera empregos e renda, mantém o equilíbrio das contas externas e contribui decisivamente para o desenvolvimento sustentável do interior do Brasil. O complexo agroindustrial é responsável por quase um terço do PIB nacional e da geração de empregos. A produção de grãos, nos últimos anos, ficou próxima de 120 milhões de toneladas anuais e a de carnes em 20,9 milhões de toneladas anuais. O superávit comercial gerado pelo agronegócio atingiu, em 2006, US\$ 42,7 bilhões.

2) Contextualização

2.1) Atores e competências

Os principais atores que interagem com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA foram segmentados em um conjunto de públicos de interesse, ou seja, agrupamentos de instituições e setores da sociedade. Esses são os seguintes:

- Poder Executivo - compreende o governo federal e setores públicos estaduais e municipais;
- Sociedade Civil - compreende as organizações de: consumidores, entidades nacionais do setor produtivo (CNA, CNI, CNT, FIESP e CONTAG), organizações não governamentais, mídia e movimentos sociais organizados;
- Agentes e Representantes do Agronegócio - entidades de classes, confederações, cooperativas, federações de agricultura, sindicatos, e associações de produtores;

- Agentes Internacionais - importadores, exportadores, e representantes governamentais de outros países.
- Poder Legislativo - Comissões de Agricultura e do Meio ambiente da Câmara e do Senado e das Assembléias Legislativas Estaduais.

2.2) Problematização

Os principais problemas ou oportunidades que serão objeto da ação setorial ao longo do PPA 2008-2011 são:

- Desafios internos e externos à defesa agropecuária e ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;
- Deficiência da logística de transportes e escoamento da produção;
- Ausência de mecanismos de certificação e rastreabilidade da produção agropecuária;
- Imposição de barreiras externas não-tarifárias a produtos nacionais;
- Assimetria de informações agropecuárias entre os atores;
- Baixa sustentabilidade da produção agropecuária nos seus aspectos ambientais, econômicos e sociais;
- Estagnação da Pesquisa & Desenvolvimento Tecnológico para a agropecuária;
- Baixa agregação de valor na cadeia de produção agropecuária;
- Mudança da matriz energética mundial favorável aos biocombustíveis;
- Certificação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo da produção agropecuária.

Segue detalhamento de cada uma dessas situações-problema:

Desafios Internos e Externos à Defesa Agropecuária e ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária:

O agronegócio brasileiro está empenhado num esforço para consolidação de suas vantagens competitivas nos cenários nacional e internacional. O segmento dos produtos de origem animal tem-se destacado como um dos mais dinâmicos e promissores. No segmento dos produtos de origem vegetal, o Brasil é o primeiro em produção e exportação de açúcar, laranja e café, e o primeiro no ranking de exportação de soja e álcool. De fato, o agronegócio tem-se revelado como um dos mais dinâmicos e promissores setores da economia, em termos de contribuição para o desenvolvimento nacional.

O alcance desses resultados só foi possível, dentre outras coisas, pelo estabelecimento de uma relação de confiança e credibilidade entre consumidores e produtores, importadores e exportadores, assim como entre seus respectivos governos, quanto à qualidade e sanidade dos produtos comercializados.

Esta confiança é em geral assegurada pelo cumprimento de normas fixadas pelos países compradores ou por acordos internacionais, pelas quais os serviços nacionais de inspeção e defesa agropecuária têm a obrigação de zelar. Eventuais descumprimentos de normas nesses

serviços costumam ter conseqüências desastrosas para os agentes econômicos envolvidos, inclusive para seus respectivos países, uma vez que, muito além dos danos causados, é normalmente custoso e demorado recuperar a credibilidade perdida.

A rápida expansão do segmento de produtos de origem animal, nos últimos anos, colocou sob pressão os sistemas oficiais de saúde e inspeção sanitária do Brasil, que não têm conseguido acompanhar o ritmo imposto pela evolução dos negócios, inclusive os de exportação. Adicionalmente, a ampliação do comércio internacional e do fluxo de pessoas provenientes das mais diversas partes do mundo, em resultado da globalização, traz a ameaça constante de entrada de novas pragas e doenças no País. Portanto, quanto mais aberto é o mercado, mais vulnerável ele fica, e maior é a responsabilidade do seu sistema de defesa agropecuária. Barreiras não-tarifárias podem ser aplicadas ao Brasil caso haja ocorrência de determinadas pragas e doenças.

Em conseqüência dessas pressões crescentes exercidas sobre o sistema de defesa agropecuária, crises sistêmicas vêm ocorrendo. Como expoentes mais recentes dessas crises e ameaças pode-se citar o caso da febre-aftosa no Paraná e no Mato Grosso do Sul e a ameaça da gripe aviária. Outro exemplo - mais remoto, mas não menos importante - das conseqüências danosas resultantes da fragilidade do sistema de defesa agropecuária é o caso da dizimação da cultura cacaueteira no sul da Bahia, no início dos anos noventa, causada pela ação da vassoura-de-bruxa. Portanto, é apropriada a constante preocupação com a manutenção e valorização do patrimônio agropecuário do país, por meio da garantia e da credibilidade na segurança sanitária, na qualidade e proteção do ambiente dos processos produtivos a fim de manter e ampliar a competitividade, a qualidade e a inocuidade dos produtos agropecuários brasileiros.

Diante dessas considerações, fica evidente que deve ser fortalecido o sistema de defesa agropecuária sob pena de colocar o Brasil em situação de vulnerabilidade, sujeito a sanções não-tarifárias às exportações de produtos agropecuários e aos seus efeitos econômicos e sociais tais como redução de reservas cambiais, desemprego, diminuição da renda no campo e migração do campo para a periferia dos grandes centros urbanos com óbvios impactos negativos para o desenvolvimento do País.

Os desafios postos para a defesa agropecuária nacional são relacionados à fiscalização de insumos, educação sanitária, prevenção, erradicação e combate a pragas e doenças e inspeção sanitária de produtos processados de origem animal e vegetal.

A seguir são listadas as principais deficiências internas e externas do sistema de defesa agropecuária:

- Infra-estrutura na Sede e Superintendências Federais de Agricultura (SFA) do MAPA - equipamentos e rede de comunicação (acesso à Internet);
- Laboratórios Nacionais Agropecuários (LANAGROS) - necessidade de melhoria da infraestrutura física e de competências humanas qualitativa e quantitativamente.
- Qualidade das informações gerenciais - necessidade de melhoria e automação de processos de trabalho conjuntamente com a capacitação de pessoas nesses processos de trabalho;
- Pessoal técnico e administrativo - contratação de Fiscais Federais Agropecuários e pessoal administrativo, tanto para a Sede quanto para as SFA;

- Capacitação técnica e gerencial - criar e manter programas de capacitação técnica inicial e continuada e também, programas de capacitação gerencial;
- Recursos orçamentários e financeiros - disponibilizar os recursos orçamentários e financeiros compatíveis com a programação estabelecida e também fortalecer a geração de recursos próprios por meio da cobrança de taxas por serviços realizados;
- Educação sanitária - necessidade de promover o processo ativo e contínuo de Educação Sanitária visando desenvolver consciência crítica na sociedade para que atue como agente de transformação na garantia da saúde animal, sanidade vegetal e à segurança e qualidade dos produtos e insumos agropecuários. Ampliar a participação e interlocução com a sociedade;
- Articulação Federativa - fortalecer o relacionamento institucional e operacional entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas questões relacionadas à defesa agropecuária.

Deficiência da logística de transportes e escoamento da produção

(Detalhar...)

Ausência de mecanismos de certificação e rastreabilidade da produção agropecuária

(Detalhar...)

Imposição de barreiras externas não-tarifárias a produtos nacionais

(Detalhar...)

Assimetria de informações agropecuárias entre os atores

(Detalhar...)

Baixa sustentabilidade da produção agropecuária nos seus aspectos ambientais, econômicos e sociais

(Detalhar...)

Estagnação da Pesquisa & Desenvolvimento Tecnológico para a agricultura

(Detalhar...)

Baixa agregação de valor na cadeia de produção agropecuária

(Detalhar...)

Mudança da matriz energética mundial favorável aos biocombustíveis

(Detalhar...)

Certificação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo da produção agropecuária

(Detalhar...)

2.3) Participação Social

O Ministério tem por mecanismo de participação social o estabelecimento das Câmaras Setoriais e Temáticas. O conceito de Câmara Setorial, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento está fortemente relacionado com a idéia de um agrupamento de representantes dos organismos, órgãos e entidades, públicas e privadas, que compõem os elos de uma cadeia produtiva do agronegócio, que tem por substrato um ou mais produtos. Tratam dos setores produtivos da agropecuária, tendo sempre um enfoque sistêmico - Visão de Cadeia Produtiva.

Já o conceito de Câmara Temática está relacionado com um serviço, instrumento de apoio, tema ou área de conhecimento e atuação, normalmente da alçada do poder público, mas por vezes, também disponibilizados por federações, associações e órgãos da iniciativa privada. Tratam dos grandes temas que perpassam todos os setores produtivos - Infra-estrutura, Abastecimento e Logística; Cooperativismo e Associativismo; Financiamento, Seguro e Crédito Rural; Ciências Agrárias e Relações Internacionais.

As Câmaras Setoriais e Temáticas têm por finalidade propor, apoiar e acompanhar ações para o desenvolvimento das atividades das cadeias produtivas do agronegócio brasileiro. Constituem um foro de caráter consultivo, pertencentes ao Conselho do Agronegócio e vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, sendo compostas por representantes de produtores, consumidores, trabalhadores, entidades empresariais e organizações não governamentais, bem como de órgãos públicos relacionados aos arranjos produtivos aos quais se referem.

Os representantes das Câmaras defendem os interesses específicos do elo da cadeia que representam, mas se dispõem a ouvir, analisar e negociar posições que permitam avanços para toda cadeia, num trabalho de integração, cooperação e colaboração entre todos os membros. Por isso mesmo, integram as Câmaras:

- Representantes dos elos da cadeia produtiva: Produtores, trabalhadores, empresários, exportadores;
- Representantes da sociedade civil organizada: Consumidores, Organizações não governamentais;
- Representantes de órgãos de governo relacionados ao setor: Parlamentares e técnicos governamentais.

2.4) Situação do Setor no Contexto Internacional

Projeções internacionais apontam para o crescimento da população mundial no período de 2020 a 2030, sendo que 50% corresponde a países asiáticos, tendo a urbanização como principal característica. O fenômeno trará significativas mudanças nos hábitos alimentares futuros, sobretudo entre os países em desenvolvimento em que haverá:

- Migração do consumo de alimentos baseados em carboidratos (cereais) para uma dieta mais protéica (carnes e laticínios);
- Crescente procura por alimentos processados e de preparação rápida.

Aliado ao fenômeno da urbanização e ao envelhecimento da população dos países mais desenvolvidos, será incrementada a demanda por alimentos mais saudáveis e funcionais como frutas, hortaliças e produtos orgânicos.

Relatório publicado pela OCDE em 2005 revela que o Brasil concede pouco apoio a seus agricultores. O apoio ao produtor, medido pelo PSE - Estimativa de Apoio ao Produtor, representou 3% do valor bruto das receitas dos produtores rurais em 2002-2004 - uma taxa comparada à da Nova Zelândia (2%) e Austrália (4%), e bem abaixo da média dos países da OCDE (30%). Os níveis mais elevados de apoio são para os produtos básicos que concorrem com importações (trigo, milho e arroz) e algodão, variando entre 6% e 17%.



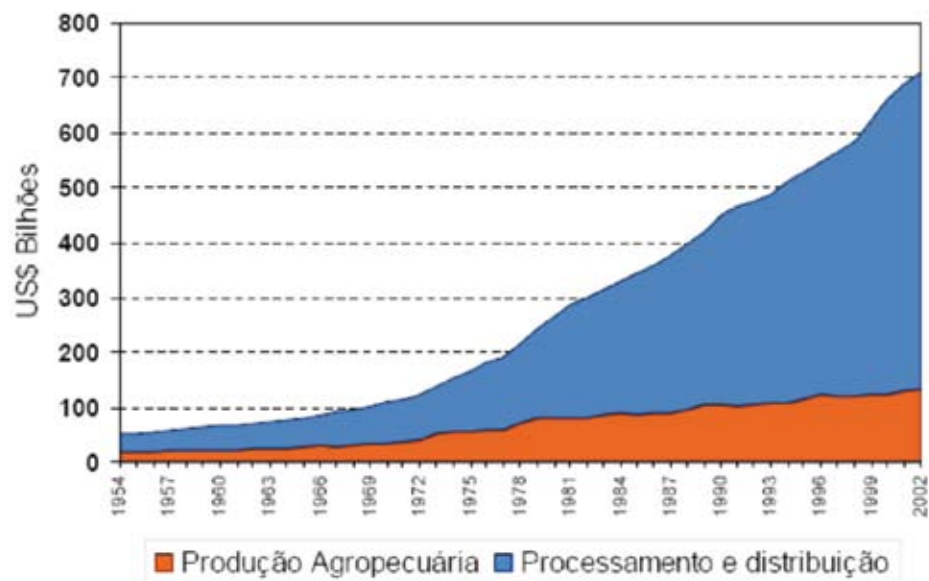
O país tem posição de destaque mundial na produção e exportação dos principais produtos agrícolas mundiais conforme tabela:

Produto	Exportações			Posição em 2006	Produto	Produção			Posição em 2006
	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)			2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	
Carnes					Carnes				
Carne Bovina	25,06	26,33	27,8	1º	Carne Bovina	15,54	16,41	16,54	2º
Carne Aves	39,9	40,33	38,64	1º	Carne Aves	15,03	15,82	15,44	3º
Carne Suína	12,78	14,6	10,43	4º	Carne Suína	2,8	2,91	2,75	4º
Grãos/Outros					Grãos/Outros				
Açúcar	32,48	37,74	34,74	1º	Açúcar	18,54	20,03	18,73	1º
Café	27,39	30,62	28,11	1º	Café	30,5	36,11	32,03	1º
Suco de Laranja	83,74	80,43	81,91	1º	Suco de Laranja	54,55	57,53	59,67	1º
Soja - Grão	35,51	31,2	40,19	2º	Soja - Grão	27,31	24,54	25,23	2º
Soja - Farelo	32,7	30,62	25,2	2º	Soja - Farelo	17,41	16,32	15,06	4º
Óleo de Soja	31,49	26,16	22,02	2º	Óleo de Soja	18,65	17,39	15,71	4º
Algodão	2,9	4,45	4,41	5º	Algodão	6,72	4,91	5,92	4º
Milho	7,34	1,87	2,96	5º	Milho	6,31	4,9	4,12	5º
Arroz	0,14	0,94	0,89	17º	Arroz	2,22	2,25	1,88	9º

Fonte: USDA, Elaboração: MAPA

No entanto, a dificuldade de acesso aos mercados internacionais de produtos mais elaborados esbarra no protecionismo dos países desenvolvidos. Conforme demonstrado no quadro abaixo, é no processamento e na distribuição dos produtos agrícolas que está grande parte do valor adicionado ao produto:

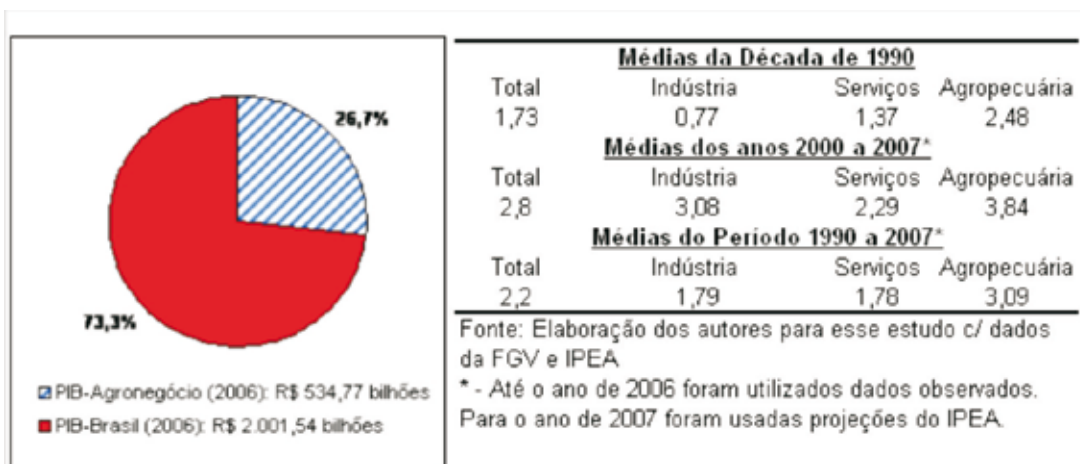
Valor Adicionado na Agricultura e nos Estágios Pós-Porteira (EUA, 1954-2002)



Fonte: USDA Economic Research Service (dados disponíveis em www.ers.usda.gov).

3) Análise Retrospectiva: políticas recentes para o setor

A evolução recente do PIB da agricultura e do agronegócio é apresentada no quadro a seguir:



O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dentro das suas competências e atribuições legais, tem apoiado o setor com políticas e serviços para a produção de alimentos, fibras e produtos agroenergéticos. Os empréstimos oficiais para o custeio da produção agrícola passaram de R\$ 27 bilhões na safra 2003/04 para R\$ 50 bilhões em 2006/07, um crescimento de 84%. O volume de crédito com recursos controlados e taxas de juros fixas foi ampliado de R\$ 16,4 bilhões para R\$ 30 bilhões entre 2003/04 e 2006/07.

Em 2004 e 2005, o Brasil enfrentou a maior crise da história recente da agricultura, com secas sem precedentes, aftosa, queda de preços e de renda, ameaça de influenza aviária e ferrugem asiática, exigindo do governo federal a implantação de medidas para alongar as dívidas e ampliar os recursos para o crédito rural. As medidas tomadas pelo governo em 2005 e 2006 foram fundamentais para minimizar os problemas de produção futura do setor. A recuperação de preços dos principais grãos, no final de 2006, é um indicador de que o setor está superando a crise e que as medidas do governo surtiram efeito.

Como ações estruturantes, o MAPA implantou mecanismos modernos de captação de recursos para a agricultura, como Contrato de Opção de Compra de Estoques Públicos, Contrato de Opções Privadas e Títulos de Crédito (Títulos de Crédito Lastreados em Produção Depositada, Títulos de Refinanciamento Lastreados em Recebíveis do Agronegócio, Letra de Crédito do Agronegócio, Certificado de Recebíveis do Agronegócio e Nota Comercial do Agronegócio). Objetivando reduzir o risco inerente à atividade agropecuária, foi lançado o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. Visando incrementar as contratações de seguro rural, foi aprovado em 2006 o Decreto nº 5.782, de 23 de maio, que amplia as modalidades de seguro rural beneficiárias da subvenção. Foram incluídos os seguros pecuário, florestal e aquícola. Além disso, as culturas beneficiadas passaram de 8 para 45 e houve elevação dos limites e percentuais de subvenção. Na defesa agropecuária, a vacinação de bovinos contra aftosa foi ampliada em 12 milhões de cabeças ao ano. Criaram-se mecanismos de defesa contra a gripe aviária, com o monitoramento constante de aves migratórias, a capacitação e envolvimento dos produtores, organizações e da indústria avícola e a instalação de laboratórios reduzindo os riscos da chegada da epidemia no país. Foi ampliada a atuação contra pragas e doenças que atacam produtos importantes para a agricultura.

O potencial produtivo da agricultura ainda é grande, pela possibilidade de crescimento da produtividade das principais culturas e/ou pela incorporação de novas áreas agricultáveis. O Brasil possui terras mecanizáveis não exploradas, pastagens a serem melhoradas ou convertidas para a produção de grãos, gente empreendedora, incluindo pequenos produtores e estoque de tecnologia tropical, para a produção de culturas e criações, em base sustentável.

4) Análise Prospectiva

4.1) Expectativa de Evolução de Problemas e Demandas

Ao longo dos últimos cem anos, o mundo passou por grandes modificações sociais, econômicas, políticas e tecnológicas que impactaram profundamente a população mundial e sua distribuição, assim como os hábitos das pessoas, particularmente os alimentares. Tais modificações trouxeram grandes desafios para o agronegócio mundial e para a agricultura brasileira, que soube se adaptar, passando a ofertar produtos diversos e em grandes quantidades para atender às demandas mundiais. A velocidade e a frequência das alterações sociais se intensificaram, fazendo com que o agronegócio brasileiro e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA buscassem soluções para três grandes questões:

- O que o mundo vai consumir, a partir da agricultura, daqui a 20-30 anos, considerando a disponibilidade de recursos como terra, água, tecnologias e pessoas? Quais as demandas a que o agronegócio poderá atender?

- Como o Brasil pode participar no processo de atendimento a essas demandas? A qual percentual da demanda mundial para o agronegócio o Brasil poderá atender, considerando seu potencial tecnológico, sua vasta área geográfica, sua vocação agrícola e, sobretudo, a capacidade do seu povo?
- Quais políticas o Brasil e mais especificamente o MAPA precisam desenvolver para alcançar a posição-líder no comércio de produtos do agronegócio mundial?

No Brasil, o aumento da renda per capita e da urbanização acarretará a diminuição do consumo de alimentos tradicionais como arroz, feijão e pão e o incremento do consumo de alimentos processados de maior valor protéico como carne, sobretudo a de frango, ovos e laticínios, bem como por alimentos funcionais e mais saudáveis. Haverá uma tendência à demanda por produtos de médio a alto valor agregado. Por exigência do consumidor brasileiro, deverá ser impulsionada a demanda por produtos com maior qualidade, o que implica em mecanismos de rastreabilidade, certificação e conformidade dos alimentos.

Outro ponto relacionado à produção agrícola está no fenômeno do consumo consciente, em que questões relacionadas a sustentabilidade da produção, o respeito ao meio ambiente, às questões trabalhistas e a utilização de alternativas de produção sustentável, serão determinantes para o agronegócio. Temas sociais e ambientais nortearão as decisões futuras de oferta e demanda sobre os modelos de produção.

Também surge como oportunidade a ser explorada pelo setor, a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto e da certificação de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) em que a agricultura pode contribuir decisivamente para o seqüestro de carbono e a redução de emissões de gases de efeito estufa.

Os biocombustíveis poderão ter grande expressão na matriz energética mundial, oportunidade ímpar para a agricultura brasileira frente à produção de etanol, biodiesel e óleos vegetais de toda a espécie na substituição ou complementação de fontes de combustíveis não renováveis.

4.2) Prospectivas Tecnológicas

A ciência básica da biologia aplicada, agronomia e correlatas, tem avançado rapidamente na geração de novos conhecimentos. Entre as mais importantes, destacam-se as biotecnologias, a nanotecnologia e a informação.

Os avanços da biotecnologia, incluindo a engenharia genética, genômica e tecnologias de clonagem animal, nanobiotecnologia, entre outras, estão transformando os mercados e ampliando as oportunidades na agricultura e na bioindústria. As inovações nesta área impactarão os processos agroindustriais. Uma gama imensa de produtos e processos está em desenvolvimento, beneficiando as indústrias alimentar, farmacêutica, química, da saúde, da energia, e constituindo-se num novo empreendimento: a bioindústria. Sua técnica permite mais rápida e preciso desenvolvimento de plantas, animais e microorganismos melhorados, com diversidade de atributos, além de processos industriais mais eficientes e ambientalmente corretos. Com o aquecimento global em curso, auxiliarão também no controle de estresses hídricos, térmicos e nutricionais e no combate a doenças e pragas.

Podem-se prever os seguintes avanços futuros pela biotecnologia: a) novos híbridos, especialmente para os cultivos de autopolinização, baseados no sistema de proteção de

tecnologia (TPS) e macho-esterilidade molecular; b) apomixia, de modo a fixar vigor híbrido nas culturas tradicionais; c) resistência a fatores bióticos e abióticos; d) alto valor nutricional (aminoácidos, vitaminas, óleos e ferro); e) plantas mais eficientes na absorção de fósforo, na fixação de nitrogênio e atividade de fotossintética; f) tolerância à salinidade e ao alumínio; g) melhoria na qualidade relacionada à pós-colheita e ao abate; h) plantas e animais como biorreatores para a produção de biomoléculas de interesse agropecuário; i) animais transgênicos com resistência a doenças; j) vacinas para doenças para as quais não há imuno-profilaxias e vacinas que diferenciem animais infectados de animais vacinados; e, l) animais compostos, com grau de sangue definidos segundo a produtividade e qualidade diferenciadas.

No agronegócio, a nanotecnologia pode contribuir para o desenvolvimento de novas ferramentas para a biotecnologia e para a nanomanipulação de genes e materiais biológicos, o desenvolvimento de catalisadores mais eficientes para a produção de biodiesel e utilização de óleos vegetais e outras matérias-primas de origem agrícola para a produção de plásticos, tintas e novos produtos. Outras áreas potenciais referem-se à produção de nanopartículas para liberação controlada de nutrientes, pesticidas e drogas, e nanodeposição de filmes bioativos para biofiltros, membranas e embalagens biodegradáveis e/ou comestíveis para alimentos.

A exemplo de outras áreas econômicas, as transformações na informação também beneficiam o agronegócio, em termos de informações tecnológicas e de mercado. Projeta-se que as transformações ocorrerão de maneira mais rápida e mais confiável, atingindo um maior número de usuários, e permitindo a troca de informações em tempo real. Acompanhar o avanço do conhecimento nesta área é estratégico para a competitividade do agronegócio brasileiro.

Objetivos Setoriais

São Objetivos Setoriais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o período 2008-2011:

- Garantir a Segurança dos Alimentos;
- Impulsionar o Desenvolvimento do País por meio do Agronegócio;
- Aumentar a Produção de Produtos Agropecuários Não-alimentares e Não-energéticos;
- Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética.

Garantir a Segurança dos Alimentos

a) Nome do Objetivo

Garantir a Segurança dos Alimentos

b) Caracterização

Trata-se de garantir a produção de alimentos com qualidade e inocuidade e em quantidade suficiente para gerar preços competitivos, possibilitando o acesso da população. Contribuir para a manutenção da saúde da população, trazendo melhoria na qualidade de vida.

b.1) Situação-Problema:

Este Objetivo Setorial tem como finalidade o enfrentamento da situação-problema “Desafios internos e externos à Defesa Agropecuária e ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária” identificada e caracterizada anteriormente no Diagnóstico Setorial.

b.2) Políticas a serem desenvolvidas relacionadas ao Objetivo Setorial

O controle sanitário visa ao controle, à erradicação e à prevenção das doenças dos animais e das pragas dos vegetais, à inspeção e classificação de produtos, seus derivados, subprodutos e resíduos, à inocuidade e à proteção ao meio-ambiente. O objetivo assegurar a qualidade para o consumidor brasileiro e para as exportações. Nesse sentido, serão desenvolvidas as seguintes iniciativas:

Erradicação da febre-aftosa

As externalidades causadas pela ocorrência de focos de febre aftosa no Mato Grosso do Sul e Paraná em 2005 e 2006 e na Amazônia em 2004 alcançaram grandes proporções às economias locais e do País. Restrições às exportações brasileiras, desemprego e, em alguns casos, a paralisação completa de economias locais e decretação de estado de calamidade em alguns municípios foram algumas dessas conseqüências. Além disso, há o alto custo de recuperar a confiança e a credibilidade dos serviços de defesa agropecuária e da imagem dos produtos brasileiros no exterior. A política de erradicação da febre-aftosa terá como objetivo precípua o alcance do status de áreas livres, com ou sem vacinação e contemplará também ações de prevenção, controle e vigilância sanitária.

Combate e prevenção a pragas e doenças

Esse programa será focado também na busca prioritária, sempre que recomendado epidemiologicamente, pela erradicação das principais doenças dos animais e pragas dos vegetais (ferrugem da soja, sigatoka-negra, newcastle, mal da vaca louca, brucelose, tuberculose, moscas das frutas, dentre outras). Caso a erradicação não seja possível, é necessário que tenha controle sobre o foco de doença ou praga para evitar sua disseminação, pois as conseqüências de sua ocorrência também levam a situações extremamente desfavoráveis a toda a sociedade brasileira. Outro aspecto relevante relacionado a esse tipo de problema é a questão da prevenção. A grande mobilidade de pessoas e trânsito de cargas aumenta o risco de inserção de novas pragas e doenças ao ambiente agropecuário brasileiro exigindo mais dinamismo e capacidade de identificar e barrar a entrada de novas ameaças. Pode-se citar como exemplo de ameaça real à segurança sanitária do país o mal da vaca louca e a gripe aviária que causam males que extrapolam os efeitos econômicos adversos e alcançam questões de saúde pública provocando doenças e, no extremo, podem ocasionar perdas humanas irreparáveis.

Deve-se considerar também esse problema na ótica dos efeitos adversos que alcançam principalmente as camadas mais pobres da população haja vista que a ocorrência e proliferação de pragas e doenças aumentam os custos de produção, elevando os preços ao consumidor final e comprometendo o acesso da população carente à segurança alimentar em sentido amplo. Isso, por sua vez, agrava as desigualdades e os problemas sociais do país.

Integração do Sistema de Defesa Agropecuária com Estados, Distrito Federal e Municípios (SUASA)

Em vista das dimensões continentais do Brasil e de suas idiossincrasias regionais tornam-se inviáveis ações efetivas de defesa agropecuária sem articulação federativa. O SUASA vem ao

encontro dessa proposição ao estabelecer competências para cada Instância e, de certa forma, conduzindo à atuação conjunta entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O SUASA, de acordo com o decreto 5.741/06 é composto por serviços e instituições oficiais, produtores e trabalhadores rurais com suas associações e técnicos que lhes prestam serviços, órgãos de fiscalização das categorias profissionais diretamente vinculados à sanidade agropecuária e entidades gestoras de fundos organizados pelo setor privado para contemplar as ações públicas de defesa agropecuária. Também fazem parte do SUASA os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários composto pelos Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos de Origem Animal, de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, de Inspeção e Fiscalização de Insumos Agrícolas e de Inspeção e Fiscalização de Insumos Pecuários. Os protagonistas desse sistema são o MAPA, como instância central e superior, as Unidades da Federação, como Instâncias Intermediárias e os municípios, incluindo microrregião, associação, consórcio ou outras formas associativas de municípios, como instâncias locais.

Diante do exposto, é necessário que sejam empregados os esforços e recursos necessários para que o SUASA passe a operar efetivamente como sistema para garantir um ambiente sanitário salutar para a atividade agropecuária.

Educação Sanitária Agropecuária

Significa promover o processo ativo e contínuo de educação sanitária visando desenvolver a consciência crítica na sociedade para que atue como agente de transformação na garantia da saúde animal, sanidade vegetal e à segurança e qualidade dos produtos e insumos agropecuários. Nos termos do Decreto 5.741/06, a educação sanitária é atividade estratégica e instrumento de defesa agropecuária para garantir o comprometimento dos integrantes da cadeia produtiva agropecuária e da sociedade em geral para alcance dos objetivos relacionados ao SUASA. Suas diretrizes são a promoção da compreensão e aplicação da legislação defesa agropecuária, promoção de cursos de educação sanitária, formação de multiplicadores, promoção de intercâmbio de experiências e a utilização dos meios de comunicação com instrumentos de informação e de educação. É importante salientar que as ações de Educação Sanitária devem desenvolvidas e executadas de forma articulada com as demais Instâncias do SUASA e com os Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos e Insumos Agropecuários.

Vigilância Agropecuária Internacional

A vigilância agropecuária internacional compreende importante ação estatal de prevenção e controle à entrada, por meio do trânsito de pessoas e de mercadorias, de materiais orgânicos ou inorgânicos, animais, vegetais, insumos e produtos para alimentação animal, embalagens e suportes de madeira usados nas operações de exportação e importação e materiais para pesquisa científica, entre outros, que exponham o país a riscos de contaminação e disseminação de pragas e doenças exóticas.

Fortalecimento dos LANAGROS

Os Laboratórios Nacionais Agropecuários - LANAGROS - são os laboratórios oficiais do MAPA e juntamente com os laboratórios credenciados, públicos e privados, constituem a Rede Nacional de Laboratórios do SUASA, coordenada pelo MAPA. O objetivo dos LANAGROS é executar e prover ações laboratoriais de excelência para apoiar a verificação e validação dos

processos de defesa agropecuária assegurando ações laboratoriais de referência como: análises fiscal, pericial, de controle e de prevenção; diagnóstico; monitoramento; parecer técnico; desenvolvimento e validação de métodos e processos; ensaios de proficiência; produção de material de referência; treinamento e capacitação; auditoria; credenciamento em qualidade e quantidade suficientes exigidas pelos vários processos de defesa agropecuária.

Qualidade dos alimentos e bebidas

Estabelecer políticas de garantias de inocuidade, conformidade e qualidade dos alimentos e bebidas para que tais produtos, nacionais ou importados sejam seguros, conformes e de qualidade para o consumo interno e externo. Para tanto, é necessário também controlar a qualidade e a segurança dos insumos utilizados nos processos produtivos e também dos próprios processos de produção. A atuação do MAPA em conjunto com os demais entes da Federação e outros órgãos governamentais, em inspeção, regulação, auditoria, fiscalização, vigilância e supervisão serão em toda a cadeia produtiva e, em alguns casos, até o consumidor.

b.2) Possíveis restrições ao desenvolvimento das políticas:

- Baixo nível de articulação entre as instâncias de do sistema defesa agropecuária - é necessário planejar e executar ações conjuntas entre Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios com as respectivas atribuições de responsabilidades, aporte de recursos, monitoramento e avaliação, fortalecendo o papel do SUASA.
- Insuficiência de recursos - o fortalecimento do sistema de defesa agropecuária depende do aporte constante e tempestivo de recursos necessários para viabilizar as ações de defesa agropecuária - inspeção, fiscalização, defesa animal e defesa vegetal, vigilância agropecuária, serviços laboratoriais, entre outros - e a infra-estrutura adequada.

b.3) Multissetorialidade

Meio ambiente (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio e IBAMA)

Quando a atividade envolver OGM e seus derivados, destinados ao uso animal, na agricultura, pecuária, agroindústria e áreas afins, o MAPA deve observar as decisões técnicas da CTNBio para fiscalizar a pesquisa, registrar e fiscalizar a liberação comercial, emitir autorização para importação para uso comercial, aplicar penalidades, entre outras ações. (Artº 16 da Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005).

Administração de portos e aeroportos (Infraero e portos)

A administração dos recintos alfandegados, que envolvem o setor público nos aeroportos (infraero) e nos portos administrados por por empresas públicas, bem como o privado, nos demais recintos, devem ser envolvidos para a disponibilização da infra-estrutura e logística necessária aos procedimentos fiscais e de controle das importações e exportações, com vista a segurança fitozoossanitária e agilidade no desembaraço de mercadorias e passageiros.

Fiscalização aduaneira e sanitária (Receita Federal, Polícia Federal e ANVISA)

A articulação com esses órgãos visa implementar ações integradas com vistas à otimização e agilização dos procedimentos fiscais sanitários e aduaneiros, garantindo a especificidade fiscal relativa à ação de cada um dos órgãos.

Educação Sanitária (Ministério da Educação)

O novo modelo pedagógico permite a abertura da grade curricular e possibilita a inserção de matérias de interesse do cotidiano e da realidade das comunidades. A inclusão da Educação Sanitária em Defesa Agropecuária no currículo escolar, seja de forma transversal ou não, permite a discussão de assuntos de interesse do Governo e da sociedade no que diz respeito ao combate e controle das doenças dos animais, pragas dos vegetais e de inspeção de produtos de origem animal e vegetal, estimulando o pensamento crítico e a adoção de comportamento favorável por parte da sociedade aos temas em questão. Já se observa atitudes isoladas em alguns Estados em que os serviços oficiais de defesa agropecuária buscam parcerias com as Secretarias de Educação municipais ou estaduais para desempenharem este trabalho nas escolas. Entretanto, para que possamos implantar essa atividade em um número significativo de escolas e municípios, a fim de se obter um impacto realmente efetivo no país, a articulação com o Ministério da Educação é de fundamental importância.

b.4) Recomendações de Conferencias, Conselhos, Câmaras ou Equivalentes Relacionados

Recomendações da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Carne Bovina relacionadas a esse Objetivo Setorial:

Aspectos Sanitários: É necessária a decisão explícita do MAPA no apoio, participação estratégica e financeira para recuperar e melhorar a eficiência do sistema de defesa sanitária animal, alocando e liberando os recursos necessários. Para isto, torna-se imperioso estabelecer o conceito de autoridade sanitária permanente e mostrar de maneira clara que a questão sanitária é decisão política de governo e deve ser seguida impreterivelmente. É essencial a erradicação da febre aftosa no país. Para tanto, os Estados dos circuitos pecuários do Norte e Nordeste devem ser rapidamente incorporados ao Plano Nacional de Erradicação da Febre Aftosa - PNEFA, para que se atinja a meta continental de até 2010 ter toda a América do Sul livre da enfermidade, conforme meta do Grupo Interamericano de Erradicação da Febre Aftosa - GIEFA. A suspensão da vacinação contra febre aftosa deve obedecer a critérios sorológicos para constatar ausência da circulação viral, incluindo avaliação de fronteiras. Especial atenção deve ser dada à erradicação da brucelose, tuberculose, raiva e clostridioses no rebanho brasileiro. O setor privado poderia participar do controle sanitário complementando o custeio de ações sanitárias.

Rastreabilidade: Implantação do SISBOV; integração do SISBOV com as Secretarias Estaduais de Agricultura; participação efetiva das agências de defesa sanitária dos Estados; fiscalização permanente das certificadoras; integração das bases de dados em um único sistema.

Medidas Mercadológicas: A expansão do consumo de carne bovina no mercado interno brasileiro é uma prioridade, pois responde por mais de 70% da produção. Para tanto, é necessária a inclusão da carne processada na merenda escolar para criar hábitos de consumo na população jovem. É importante também que a cadeia produtiva se preocupe com o consumidor da terceira idade. Para aumentar a competitividade da carne bovina, o segmento recomenda esforços mercadológicos para a elevação do consumo dos cortes de dianteiro. Investimentos na promoção e na divulgação do consumo de carne, mostrando seus benefícios para uma nutrição adequada e saudável devem ser rotineiros. A modalidade de comercialização também pelo sistema de peso vivo deve ser estudada entre os agentes da cadeia.

Negociações Internacionais: Elaboração de estudos que suportem negociações profissionais com organismos internacionais; integração entre o setor público e privado para definição de estratégias de negociações internacionais.

Capacitação: Definição de uma política de treinamento e capacitação para os diferentes elos da cadeia.

c) Indicadores de Desempenho

Indicador	2006	2011
Índice de Conformidade de Produtos de Origem Vegetal e Animal - ICP	0,77	0,85
Volume de Produção Agropecuária per capta (kg/hab)	917	945

O índice de conformidade de produtos de origem vegetal e animal - ICP é calculado de forma a refletir diretamente a atividade de fiscalização do processo de produção de produtos de origem animal e vegetal. É calculado pela relação: $ICP = 0,6 \times ICA + 0,4 \times ICV$, sendo,

ICA - Índice de Conformidade Animal é o Índice de conformidade de produtos de origem animal dado pela soma das relações entre auditorias realizadas e análise de amostras realizadas em que:

$ICA = (0,7 \times (RA/NT) + 0,3 \times (AC/NA))$, sendo: RA - Número de relatórios de auditoria conformes; NT - Número total de relatórios de auditoria; AC - Número de amostra de produtos em conformidade; NA - Número total de amostras analisadas.

ICV - Índice de Conformidade Vegetal é o Índice de conformidade de produtos de origem vegetal dado pela soma das relações entre os estabelecimentos inspecionados a análise de amostras realizadas:

$ICV = (0,5 \times (EI/ER) + 0,5 \times (AC/NA))$, sendo: EI - Número de estabelecimentos inspecionados; ER - Número total de estabelecimentos registrados; AC - Número de amostra de produtos em conformidade; NA - Número total de amostras analisadas.

O valor do ICP varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1 melhor é a qualidade da produção animal e vegetal fiscalizada.

O volume de produção agropecuária per capta é a relação entre o volume anual de produção agropecuária sobre o total da população brasileira, com base em dados do IBGE.

Impulsionar o Desenvolvimento do País por meio do Agronegócio

(Detalhar conforme o anterior)

Aumentar a Produção de Produtos Agropecuários Não-alimentares e Não-energéticos

(Detalhar conforme o anterior)

Ampliar a Participação da Agroenergia na Matriz Energética.

(Detalhar conforme o anterior)

Bibliografia Consultada:

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Estratégico / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. - Brasília: MAPA / AGE, 2006.

Chaddad, F. R., Jank, M. S., Nakhoto, S. N. Repensando as Políticas Agrícola e Agrária do Brasil. ICONE, Outubro de 2006.

Guilhoto, J. J. M., Barros, G. S. de C. e Furtuoso, M. C. O O Agronegócio na Economia Brasileira – 1994 a 1999 Cepea/ESALQ/USP – Piracicaba, setembro 2001.

OCDE. Análise das Políticas Agrícolas do Brasil. Revista de Política Agrícola, Ano XIV, edição especial, outubro de 2005, Brasília.

Projeções do Agronegócio Mundial e Brasil 2006/07 a 2016/17. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/PROJECOES_AGRONEGOCIO/CENARIOS%20DO%20AGRONEGOCIO%2006-2007%20A%202016-2017%20A1.PDF> acessado em abril de 2007.

Rozenbaum, S. e Leitão, S. P. Para um agronegócio sem exclusão. Revista de Administração Pública v.40 n.2 Rio de Janeiro mar./abr. 2006.

Anexo VI

Roteiro para Elaboração de Modelo Lógico de Programa*

Introdução

O desenvolvimento do **Modelo Lógico de Programa**¹ cumpre o papel de explicitar a teoria do programa e representa um passo essencial na organização dos trabalhos de avaliação. É, também, um instrumento que pode ser utilizado para a avaliação ex-ante de programas, com vista a melhorar a consistência global do PPA e a sua gerencialidade.

Alguns estudiosos da avaliação² destacam a importância de se partir da análise da teoria do programa para a identificação de deficiências ou problemas de desenho que poderão interferir no seu desempenho. Aferir a qualidade da teoria significa, em síntese, verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance dos resultados esperados. Para tanto é necessário articular uma explícita descrição das idéias, hipóteses e expectativas que constituem a estrutura do programa e o seu funcionamento esperado. Em muitos casos a teoria não é explicitada de forma detalhada nos documentos oficiais, dificultando uma análise adequada.

Este roteiro visa orientar a construção de modelo lógico de programas a fim de subsidiar o processo de elaboração do PPA 2008-2011, levando em conta a prioridade que deverá ser atribuída à avaliação, enquanto instrumento de melhoria da gestão.

Sobre a Metodologia do Modelo Lógico

O modelo lógico³ busca configurar o desenho do funcionamento de um programa, que seja factível em certas circunstâncias esperadas, para resolver problemas identificados na sociedade. Trata-se de uma metodologia útil para que gestores possam planejar, avaliar e comunicar sobre o funcionamento do programa. Esse instrumento é muito utilizado para desenhar avaliações de programas e possibilitar a mensuração de seu desempenho.

* Este Roteiro é resultado de trabalho desenvolvido na Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação do MP. A presente versão é uma adaptação da Nota Técnica publicada pelo Ipea, e incorpora alterações necessárias para manter consistência conceitual com o Manual de Elaboração do PPA.

1. W.K. Kellogg Foundation - *Logic Model Development Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action* – 2004

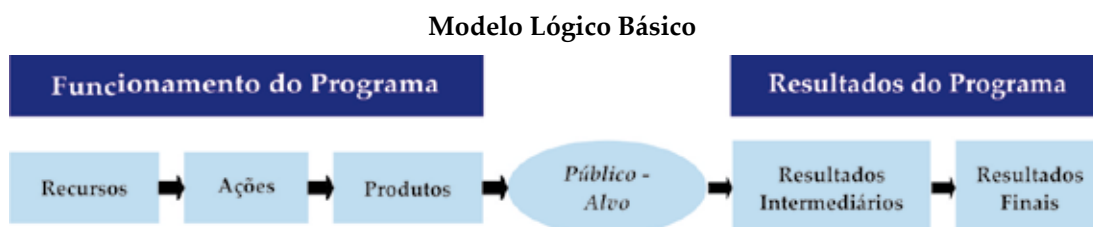
2. Bickman, L. Using Program Theory in Evaluation. *New Directions for Program Evaluation*, n 33 – 1987; Chen, H *Theory Driven Evaluations*, Sage – 1990; Rossi, P.; Lipsey, M e Freeman, H – *Evaluation, a Systematic Approach*, Sage - 2004

3. McLaughlin, J. e Jordan, G. – *Using Logic Models - Handbook for Program Evaluation*, Wholley, J - 2004

Esta ferramenta tem o propósito de contribuir para que um programa seja bem desenhado e para que possa ser gerenciado por resultados. O processo de planejamento por meio da construção do modelo lógico auxilia equipes gerenciais a criar um entendimento comum e expectativas compartilhadas quanto aos objetivos e o funcionamento do programa.

Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto.

Os pressupostos sobre as relações entre recursos e ações e como essas levam aos resultados esperados são freqüentemente referidos como a teoria do programa. As hipóteses são de que os recursos certos serão transformados em ações necessárias para os beneficiários certos, e isso, em um contexto favorável, irá levar para os resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível de avaliação. A funcionalidade do programa é representada por meio de uma síntese de seus principais componentes, como mostrado na figura abaixo.



A metodologia proposta procura contribuir para a elaboração de um programa bem desenhado e que possa ser gerenciado por resultados. Neste sentido, deve orientar a estratégia de execução do programa e a definição dos indicadores para a sua avaliação. O processo de construção do desenho do programa deverá contribuir para garantir as condições a seguir:

- A definição clara e plausível dos objetivos do programa;
- A identificação de indicadores relevantes de desempenho, que possam ser obtidos a um custo razoável;
- O comprometimento dos gestores do programa com aquilo que está proposto no modelo lógico.

Processo de Construção do Modelo Lógico

A construção do modelo lógico é composta de três etapas: Coleta e análise de informações; Pré-montagem do modelo lógico; e Validação do modelo lógico.

Além destas, este Roteiro contém uma 4ª Etapa referente à Elaboração do Plano de Avaliação.

O desenvolvimento do modelo lógico deve ser entendido como um processo no qual o gerente do programa e sua equipe precisam estar envolvidos para compartilhar suas percepções sobre o que é o programa e quais são os resultados esperados.

Em geral, a construção do modelo lógico é uma nova forma de pensar um programa, assim é importante usar linguagem simples para facilitar o entendimento por todos. É recomendável que

o trabalho de construção do modelo lógico seja coordenado e conduzido por um grupo externo à gerência do programa, que para fins deste Roteiro será denominado “assessoria externa”.

Etapa 1 - Coleta e Análise das Informações

a) Coleta de documentação

A equipe gerencial do programa deve reunir toda a informação acerca da situação problema ou toda a documentação disponível do programa (caso já existente) para auxiliar a preparação de entrevistas e para a pré-montagem do modelo lógico. Uma assessoria externa, composta pelos responsáveis pelo processo de construção do modelo lógico, definirá o que será útil dentre os documentos disponibilizados. Estes podem ser, por exemplo, espelho do Programa no PPA, relatórios gerenciais (quando houver) e relatórios de Avaliação Externa (quando houver).

b) Entrevistas com integrantes da equipe gerencial

A assessoria externa realizará entrevistas com os integrantes da equipe gerencial para obter informações necessárias e sanar dúvidas e lacunas. Estas informações, juntamente àquelas retiradas dos documentos coletados, serão anexadas à Planilha de pré-montagem do modelo lógico.

As entrevistas devem ser individuais e realizadas com o gerente de programa e os coordenadores de ação.

•o questionário para entrevistas com a equipe gerencial é apresentado ao final desta Etapa

c) Sistematização das informações coletadas

Na análise dos documentos e das entrevistas realizadas, a assessoria externa irá extrair as seguintes informações: problema que gera o programa (Índices de referência, se possível), causas e conseqüências do problema, objetivo do programa, público-alvo, recursos, ações, produtos, resultados e fatores relevantes do contexto. Todas essas informações serão agregadas na Planilha de pré-montagem do modelo lógico.

É importante cuidar da consistência dessas informações. Quando houver duas ou mais informações diferentes, elas devem ser mantidas e registradas na pré-montagem do modelo lógico.

Planilha 1 - Problema

Enunciado do Problema:
Índices de Referência: (descritores do problema na situação inicial)
Causas:
Ca1
Ca2
Ca n
Conseqüências:
Co1
Co2
Co n

Planilha 2 - Programa

Objetivo:		
Público-Alvo:		
Beneficiários Finais:		
Resultados Esperados:		
Recursos:	Ações:	Produtos:

Planilha 3 - Fatores Relevantes de Contexto

Contexto Favorável	Contexto Desfavorável
Listagem das variáveis chave cujo comportamento favorece a implementação do programa	Listagem das variáveis chave cujo comportamento compromete a implementação do programa

Questionário para entrevistas com integrantes da equipe gerencial

Obs: A assessoria externa deve explicar o motivo da entrevista e informar ao entrevistado sobre os temas que serão abordados no início.

Junto ao questionário estará anexado o glossário com os conceitos básicos do modelo lógico.

Identificação do Entrevistado

Nome:

Função que desempenha no órgão/programa:

Identificação do Problema

Qual o problema que o programa se propõe a enfrentar?

Quais as principais conseqüências do problema?

Por que esse problema existe: Quais as causas mais importantes desse problema?

Existem outros programas (federais, estaduais, municipais, privados ou de Ongs) que atuam sobre causas desse problema?

Descrição do Programa

Objetivo

Qual o objetivo do programa?

Público Alvo

Qual o público-alvo do programa? (quantifique e regionalize a sua distribuição, se possível, e destaque as diferenças por idade, sexo, cor ou raça, região etc.)

Quantos são os beneficiários (parcela do público-alvo atendida) do programa? Indique a taxa de cobertura pretendida para cada ano do PPA.

Ações (ações orçamentárias e não orçamentárias)

Quais são as ações que compõem o programa?

Qual a finalidade de cada ação?

Quais os produtos previstos para cada ação?

Como será organizada a coordenação das ações?

Resultados Esperados do Programa

Quais são os resultados esperados? (A pergunta deve ser feita de forma aberta e seu propósito é captar tanto resultados intermediários quanto finais.)

Que resultados pretende alcançar no período do PPA 2008-2011?

Se o programa é temporário, quantos anos são previstos para a completa execução do programa?

Como as ações e seus produtos contribuem para alcançar os resultados? Justifique cada uma delas.

Análise do Contexto

Quais são fatores de contexto que podem afetar o desempenho do programa?

Que tipo de alterações o programa pode sofrer por conta de mudanças de contexto?

Etapa 2 - Pré-Montagem do Modelo Lógico

Uma vez de posse das informações levantadas na etapa anterior, a assessoria externa já tem os principais elementos para a construção do diagrama em que será apresentado o Modelo Lógico. Sugere-se que seja feito um exercício de pré-montagem do modelo lógico em todas as etapas.

A equipe gerencial do programa não participa desta Etapa.

Orientações Gerais da Pré-Montagem

Colocar apenas um item ou idéia em cada “cartela”, limitando as palavras no diagrama. Providenciar mais detalhe em quadros separados ou numa narrativa escrita.

Utilizar os elementos coletados. Deve-se trazer para o Modelo Lógico todos os elementos essenciais levantados na Etapa I. (Quando algum enunciado proposto não puder compor o fluxograma, deixar anotado em uma “cartela” à parte e questionar sobre sua relevância quando da validação com a equipe gerencial do programa).

Não incluir informações que não tenham sido coletadas anteriormente. Pode ser que durante a montagem do Modelo Lógico surjam lacunas ou inconsistências; por exemplo, pode ser que a meta de determinada ação seja insuficiente para garantir o respectivo resultado. Anotar e levantar a questão na etapa de validação.

Um modelo lógico deve representar a teoria subjacente ao programa e contemplar apenas aspectos que o grupo considere essenciais para mostrar como o programa funciona.

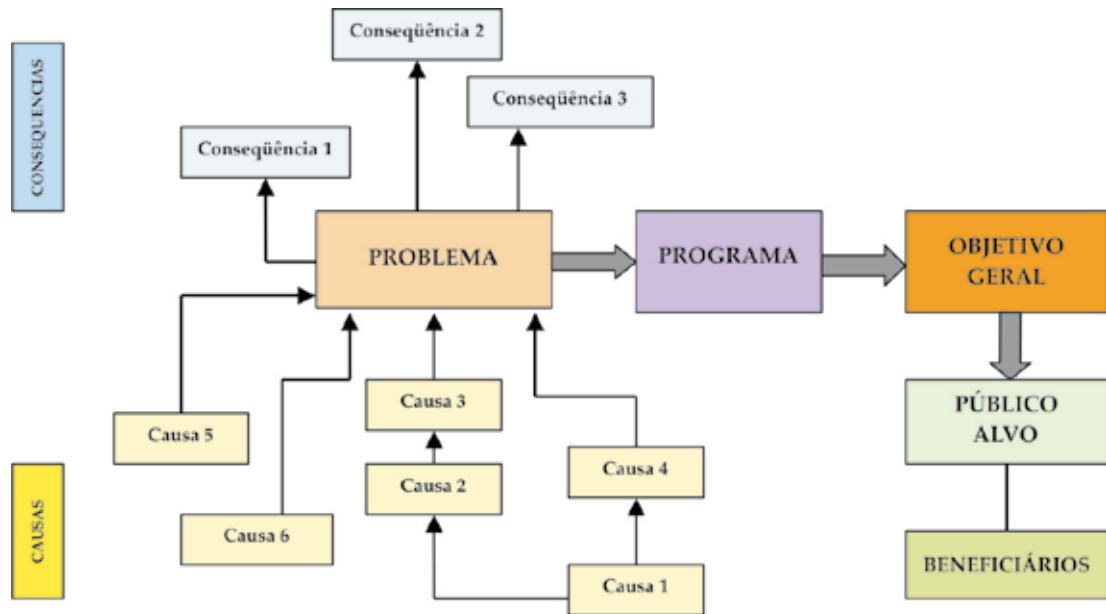
O Processo de Pré-Montagem

O Modelo Lógico deve ser composto de três partes:

1. Explicação do problema e referências básicas do programa (objetivo, público-alvo e beneficiários);
2. Estruturação do programa para alcance de resultados;
3. Identificação de fatores de contexto.

1. Explicação do problema e referências básicas do programa

Inicialmente, explicita-se o problema, suas causas e suas conseqüências. Os vínculos de causalidade deverão ser dispostos no formato de árvore de problemas, conforme diagrama abaixo. Busque a concordância do grupo para uma única assertiva sobre o objetivo do Programa ou então atribua prioridades aos objetivos competitivos, se possível.

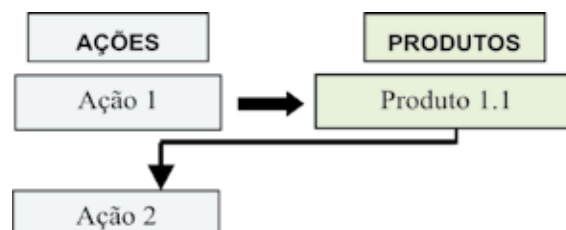


2. Estruturação do programa para alcance de resultados

A estruturação do programa tendo em vista o alcance de resultados deve ser apresentada em 5 colunas: recursos, ações⁴, produtos, resultados intermediários e resultado final. Podem ser construídas nesta ordem, com exceção da coluna de recursos, que preferencialmente deverá ser preenchida por último.

A coluna recursos idealmente deve compreender tanto recursos orçamentários próprios quanto recursos de parceiros ou de programas complementares. É desejável registrar também os recursos físicos (ex.: cessão de 100 quadras esportivas) ou humanos (ex.: disponibilização de 15 mil técnicos), principalmente quando forem custeados pelos recursos orçamentários. Será necessário quantificá-los, mesmo que de forma aproximada. Isso pode ser feito ao final da etapa de pré-montagem, uma vez que já tenham sido fixadas as operações e ações que irão compor a proposta de modelo lógico que será levada à validação.

Na coluna ações deverão ser incluídas todas as ações do programa, orçamentárias e não-orçamentárias, desde que gerem algum produto que contribua para um resultado. Para cada ação deve corresponder um produto na coluna seguinte. Este produto deve ser aquilo que é diretamente gerado pela ação do programa. Pode ser que o produto de uma ação seja um recurso necessário ou uma pré-condição para que outra ação aconteça, e nesse caso, isso deve ser representado por uma flecha que retorne para a coluna recursos (primeiro caso) ou ações (segundo caso).



⁴ Para uma definição clara e precisa dos produtos, em alguns casos, as ações deverão ser desdobradas e uma 6ª coluna será introduzida no diagrama. Ver exemplo de modelo lógico do Programa 2º Tempo em anexo

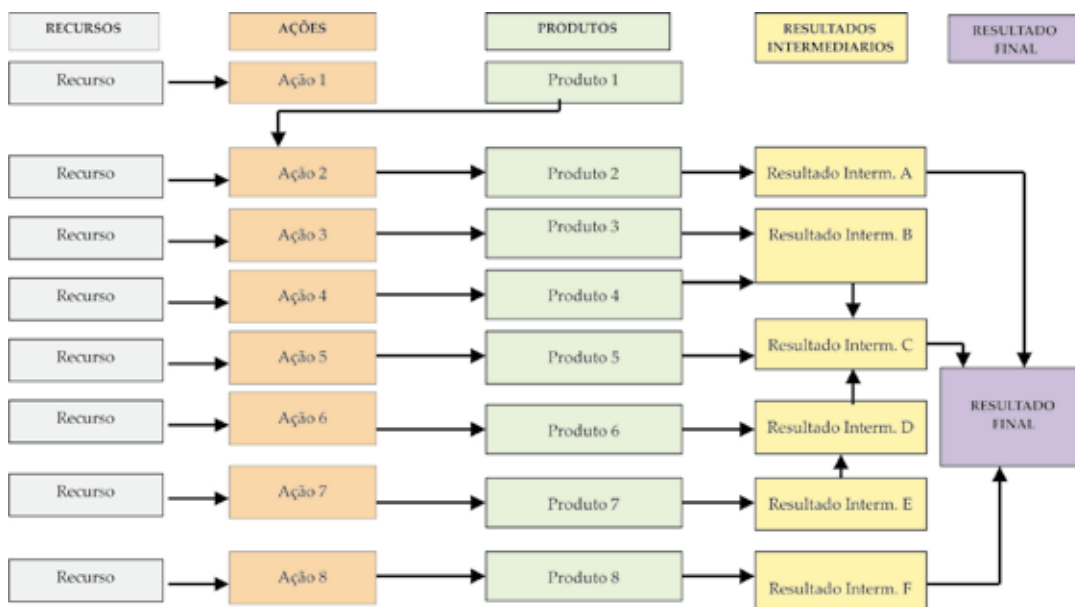
As duas últimas colunas se referem aos resultados do programa. A coluna do resultado final deve conter em geral apenas um enunciado, que está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança no problema. Já a coluna de resultados intermediários evidencia mudanças nas causas do problema e reúne os resultados que, partindo dos produtos do programa, levam àquele resultado final.

Tanto o resultado final quanto os resultados intermediários devem ser verificáveis e, portanto, não podem ser enunciados de maneira genérica. Um resultado intermediário pode ser consequência de um ou mais produtos; da mesma forma, um produto pode contribuir para mais de um resultado intermediário. Dependendo da complexidade do programa, pode ser que alguns resultados intermediários levem a outros, que por sua vez levarão ao resultado final. O importante é que os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma, de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe.

Observação:

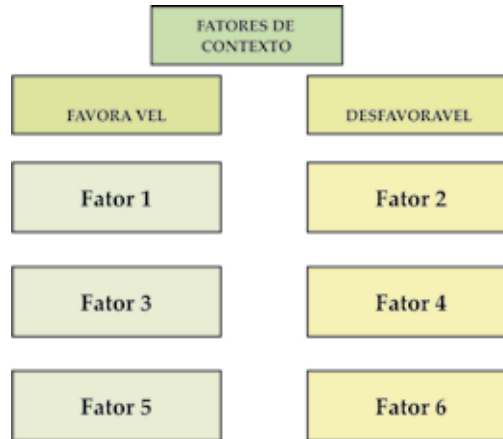
A definição dos resultados intermediários provavelmente será a parte mais complexa da pré-montagem. Pode ser preferível definir primeiro o resultado final, e depois uni-lo a cada um dos produtos do programa por meio de um ou mais resultados intermediários. Se esse exercício se mostrar inverossímil, talvez o resultado final esteja muito distante do que o programa realmente faz: considere propor a sua reformulação.

Uma vez incluídos todos os elementos nas colunas e construídos os vínculos causais, cabe revisar o fluxograma “de trás para frente” questionando se os resultados intermediários são todos necessários e, no seu conjunto, suficientes para produzir o resultado final; se os produtos são efetivamente capazes de gerar os resultados intermediários e assim por diante.



3. Identificação de fatores de contexto

Ao fim, deverão ser listados os fatores de contexto do programa apontados durante a coleta de informações (Etapa I). Identifique os fatores de contexto que podem influenciar o desempenho do Programa. Os fatores de contexto devem ser separados de acordo com a sua influência positiva ou negativa sobre a probabilidade do programa atingir os resultados esperados.



Mais Algumas Observações⁵

- **Desenhando o modelo lógico**

É necessário ter paciência. Os modelos lógicos completos são ilusoriamente simples. Na realidade, são necessários muitos rascunhos para descrever a essência de um Programa.

Limitar o número de flechas. Mostrar apenas as principais relações críticas e laços de *feedback*.

- **Armadilhas do modelamento lógico**

- a) **Gasto de tempo e recurso. Evitar o perfeccionismo.** Se alguns elementos ainda são desconhecidos ou ficaram pouco claros, aceitar trabalhar com as limitações e as informações disponíveis.
- b) **Complexidade vs. Lógica linear.** Reconhecer que, embora o desenho de um programa tenha lógicas por vezes bastante complexas, a visão linear pode ser uma simplificação útil.
- c) **Uso rígido e fechado de novas informações.** Como o modelo lógico deve ser construído com a participação da equipe do Programa, é importante orientar para que seja revisado regularmente, checando seus pressupostos, já que mudanças podem ocorrer e afetar a estrutura lógica bem como o desempenho do Programa.

Etapa 3 - Validação do Modelo Lógico

A validação do modelo lógico do Programa será feita pelos integrantes da equipe gerencial durante Oficina organizada pela assessoria externa. A opção pela realização de uma Oficina se deve aos recursos e técnicas utilizados que favorecem o compartilhamento de idéias nos trabalhos de grupo.

⁵ Os procedimentos aqui apresentados se baseiam na proposta de John A. McLaughlin e Gretchen B. Jordan apresentada no capítulo "Using Logic Models" que integra o Handbook Of Practical Program Evaluation, 2004.

Para auxiliar a visualização do modelo lógico pré-montado pela assessoria externa, serão utilizados painéis com as cartelas previamente elaboradas, onde estarão registradas as informações selecionadas. Além destas, serão registradas as lacunas e inconsistências e afixadas em outro painel.

Para o desenvolvimento da Oficina, uma pessoa da assessoria externa assumirá o papel moderador de grupo. O moderador deverá cumprir integralmente o seu papel, principalmente no que diz respeito à neutralidade em todo o processo. As demais pessoas da assessoria externa deverão intervir o mínimo possível, mas poderão esclarecer dúvidas da equipe gerencial e questioná-la a respeito de suas próprias dúvidas. Para garantir que a equipe gerencial participe ativamente da montagem do modelo lógico, o moderador deverá explicar o passo a passo da Oficina e deixar claro o que significa cada um dos elementos que compõem o modelo lógico para evitar que integrantes da equipe gerencial tenham dificuldades em incluir novas idéias ou propor mudanças no modelo lógico existente. O moderador deverá assumir o papel de condutor da metodologia, evitando que o modelo perca sua lógica.

A seguir são apresentados os passos a serem seguidos durante a Oficina com a equipe gerencial.

- a) **Checagem dos componentes do modelo lógico:** a equipe gerencial deverá checar cada uma das idéias contidas nas cartelas e irá sugerir as correções pertinentes, de forma compartilhada e consensuada.

As cartelas não incluídas durante a pré-montagem deverão ser discutidas com a equipe gerencial, que confirmará sua exclusão ou sua reinserção no modelo lógico.

No que se refere aos fatores de contexto, apurar se há mudanças nos mesmos que podem afetar o desempenho do Programa, registrando numa nova cartela.

- b) **Teste de consistência do modelo lógico:** a sugestão para testar o modelo lógico é buscar descrever a lógica do Programa com hipóteses, verificando uma série de assertivas “se - então”:

Considerando as percepções sobre os fatores-chave do contexto, se utilizo tais recursos, então implemento tais ações do Programa; se tais ações, então obtenho tais produtos para grupos de beneficiários. Se tais produtos são realizados, então alcanço tais resultados intermediários. Se resultados intermediários ocorrem, então obtenho resultado final que irá levar à solução do problema.

- c) **Análise de Vulnerabilidade:** a análise de vulnerabilidade⁶ é uma ferramenta para identificar os elementos de invalidação das apostas contidas na estruturação do modelo lógico, decorrentes das assertivas “se - então” verificadas no teste de consistência realizado anteriormente. Eventuais fragilidades das apostas contidas nas ações para o alcance dos resultados pretendidos devem então ser identificadas.

⁶ Matus, Carlos - “Roteiro de Análise Teórica” Planejamento Estratégico Situacional - PES. Fundacion Al-tadir - Curso Enap, Brasília, 1997

As condições de invalidação são, então, mapeadas, analisando as ações e os resultados esperados caso a caso. Busca-se, assim, explicitar as situações em que a probabilidade de ocorrência de condições de invalidação é alta, aliada ao impacto esperado de não se alcançar o resultado que também é alto. Nessas situações, o objetivo é buscar identificar estratégias capazes de superar os elementos de invalidação, prováveis de ocorrer.

Para realizar a análise de vulnerabilidade, deve-se verificar qual a probabilidade de ocorrência da condição de invalidação de cada aposta parcial. Esta é entendida como cada ação necessária para o alcance de resultado intermediário. A probabilidade de ocorrência da invalidação será avaliada qualitativamente como alta, média ou baixa. Também será avaliado o seu impacto sobre o Programa (alto, médio ou baixo). Com base nessa análise, será possível chegar à conclusão de que a ação é vulnerável ou não a essa possível condição de invalidação. A Análise de vulnerabilidade deverá ser organizada em uma matriz como apresentada a seguir:

Matriz Análise de Vulnerabilidade

Aposta 1: se realizo tal ação então alcanço determinado resultado, a menos que:			
Condições de invalidação	Probabilidade de ocorrência	Impacto sobre o Programa	Vulnerabilidade
1.1	alta	baixo	Não
1.2	alta	alto	Sim
Estratégias para superar vulnerabilidades:			

Observação:

Toda aposta esconde fragilidades, tente sempre descobri-las questionando as circunstâncias que invalidam o resultado da aposta.

d) Análise da pertinência e suficiência das ações

Depois de realizada a análise de vulnerabilidade, o conjunto das ações deve ser analisado, tendo em vista aquelas consideradas necessárias e suficientes para o alcance do objetivo do Programa. Dessa análise, poderão ser identificadas lacunas na programação, bem como ações com maior potencial de produzir efeitos nos resultados desejados. As eventuais lacunas identificadas deverão ser superadas com o redesenho do modelo lógico do Programa.

Definidas as ações que irão compor o Programa para o enfrentamento do problema, recomenda-se a construção da Matriz ações/causas, onde será avaliada intensidade do impacto de cada ação sobre as causas principais do problema.

Use como símbolos:

A = alto; **M** = médio; **B** = baixo; **0** = nenhum ou **N** = negativo.

Ações \ Causas	C ₁	C ₂	C ₃	C ₄
A ₁				
A ₂				
A ₃				
A ₄				

e) Definição dos indicadores de desempenho

Além da montagem do modelo lógico, a equipe gerencial, com o auxílio da assessoria externa, deverá definir os indicadores apropriados para aferir o desempenho do Programa. O conceito de desempenho, aqui utilizado, é o compromisso de execução de uma programação tida como desejável e exequível.

Os Indicadores de desempenho referem-se à medidas relativas aos produtos, aos resultados intermediários e final. Devem observar os seguintes requisitos:

- Denominação clara, precisa e auto-explicativa (devem ser entendidos por todos, sem ambigüidade)
- Mensuráveis
- Válidos (pertinentes e adequados)
- Verificáveis
- Relevantes
- Econômicos (obtidos a custos razoáveis)

Além desses requisitos, a definição dos indicadores deve contemplar os seguintes aspectos:

1. Fórmulas de cálculo expressas matematicamente;
2. Índices para 2 anos anteriores (quando possível) e previsões para os 4 anos seguintes;
3. Fontes de informação.

A seguinte matriz para os indicadores deverá ser construída:

Matriz Indicadores

Referência	Metas	Indicador	Fórmula	Fonte de Informação	Data de aferição do indicador
Produto					
Resultado Intermediário					
Resultado Final					

f) Verificação final

Ao final do processo de montagem do modelo lógico, recomenda-se que quatro questões essenciais para o de desenho da avaliação sejam tratadas:

O nível de detalhe é suficiente para criar entendimentos dos elementos e suas inter-relações?

A lógica do Programa está completa?

A lógica do Programa está teoricamente consistente, ou seja, todos os elementos ajustam-se logicamente?

Há outros caminhos plausíveis para alcançar os resultados do Programa?

Etapa 4 - Elaboração do Plano de Avaliação

Uma vez construído o modelo lógico, tem-se os elementos para formatar um plano de avaliação adequado ao Programa. Um papel chave do modelo lógico é que ele permite elaborar de forma clara e precisa quais perguntas a avaliação deve responder.

O plano de avaliação⁷ deverá conter a seguinte estrutura:

- **Propósito da Avaliação:** identificar claramente qual a necessidade da avaliação e qual o seu propósito.
- **Perguntas de Avaliação:** questões específicas que a avaliação irá responder. Devem estar estreitamente alinhadas com os propósitos mencionados, e respondê-las deve ser factível.
- **Métodos de Avaliação:** estratégia geral de desenho para responder as questões de avaliação, incluindo como coletar e analisar dados. Também implica em identificar a existência e a disponibilidade de fontes de informação relevantes para responder a questão.
- **Composição da Equipe de Avaliação:** identificação do tamanho, qualificações e habilidades requeridos dos avaliadores.
- **Procedimentos da Avaliação:** especificar os vários procedimentos necessários, incluindo as atividades a serem desenvolvidas, sua duração e cronograma.
- **Apresentação e Uso:** um breve roteiro indicando como a avaliação será apresentada e como os achados da avaliação serão utilizados.
- **Orçamento:** estimativa do custo, identificando as fontes de financiamento.

⁷ Baseado em: W.K.Kellogg Foundation: The Evaluation Plan (ver site www.wkkf.org).

Glossário: Conceitos Básicos do Modelo Lógico

Problema - É uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. É condição necessária que o problema declarado possa ser enfrentado por um programa.

Indicadores da Situação Inicial (Índice de Referência) - Situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida, que servirá de base para projeção do indicador ao longo do PPA. São as informações (dados) que evidenciam a existência do problema, o delimitam e o dimensionam.

Objetivo do Programa - Expressa o resultado que o programa se propõe a alcançar, que consiste na superação do problema em um lapso de tempo estabelecido.

Público-alvo - Especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual (is) o programa se destina e que se beneficia(m) direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações que devem compor o programa.. Nesse item, deve ser informado tanto o critério que o define quanto a sua dimensão, se disponível.

Beneficiários Finais - Parcela do público-alvo que é alcançada pelo programa.

Recursos - Incluem os recursos humanos, financeiros, organizacionais e políticos necessários e suficientes para o programa alcançar os seus objetivos. O alcance e as metas devem ser compatíveis com os recursos disponíveis.

Ações - As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa.

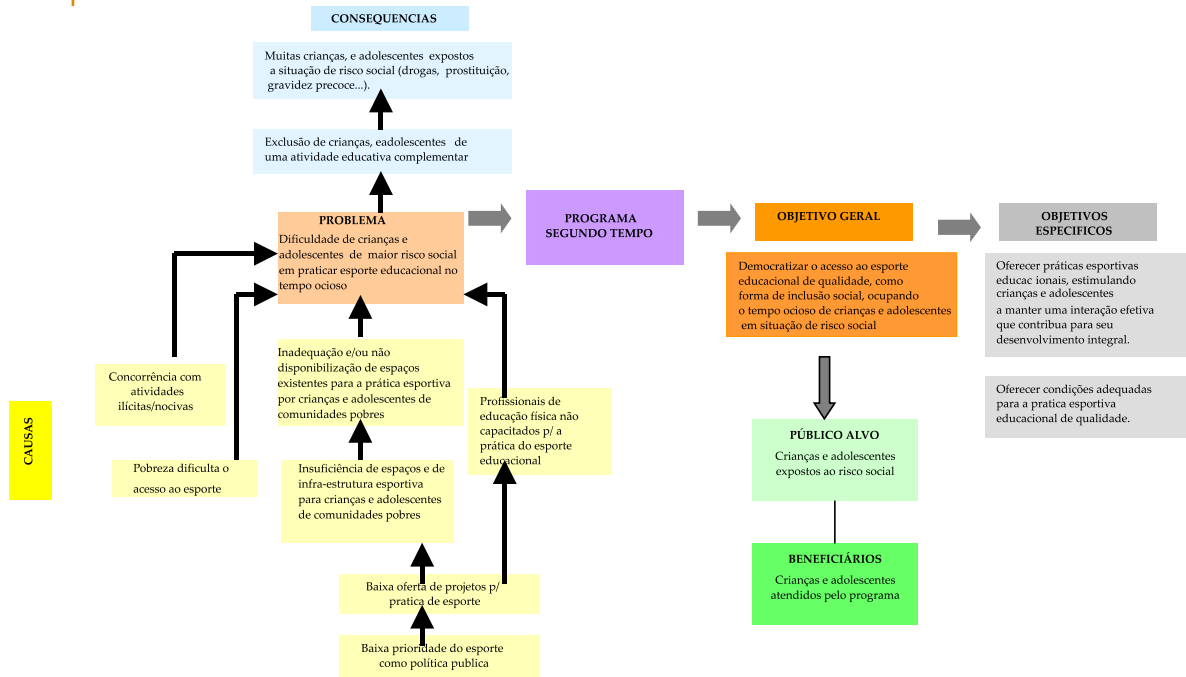
Produtos - Bem ou serviço resultante do processo de produção de uma ação. A cada ação deve corresponder apenas um produto. A programação interna do órgão responsável deve contemplar detalhadamente o processo de produção do bem ou serviço para que possa proceder a responsabilização e a sua efetiva gestão.

Resultados - Mudanças e benefícios associados à implementação das ações do programa. São mudanças específicas no comportamento, conhecimento, habilidades, status ou nível de desempenho do participante do programa, que podem incluir melhoria das condições de vida, aumento da capacidade e/ou mudanças na arena política. Há dois tipos de resultados: resultados intermediários e resultado final. Os resultados intermediários são aqueles referentes ao enfrentamento das causas do problema. O resultado final corresponde ao alcance do objetivo do programa.

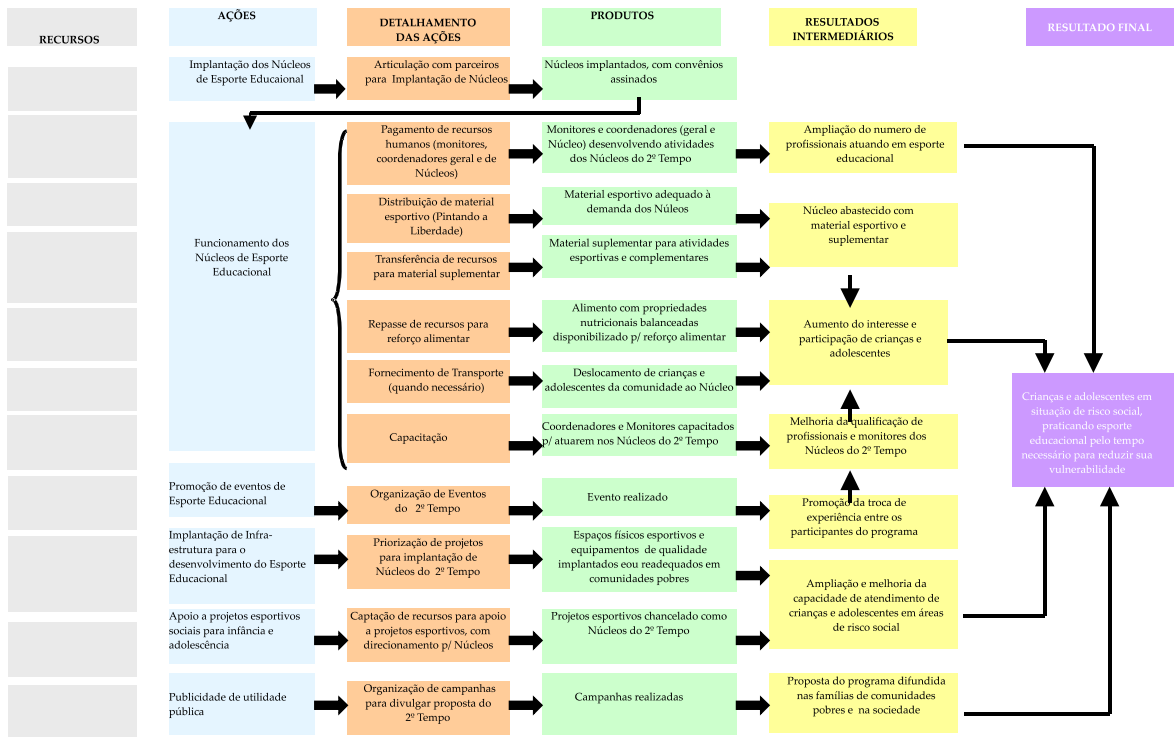
Fatores de contexto - São variáveis-chave, fora do controle da gerência do Programa, que a depender do seu comportamento criam condições favoráveis ou desfavoráveis ao desempenho do programa.

Modelo Lógico Construído para o Programa 2º Tempo

Modelo Lógico 2º Tempo: referências básicas



Modelo Lógico 2º Tempo: estruturação para resultados



Modelo Lógico 2º Tempo: fatores de contexto



Anexo VII

Glossário

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

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

Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual - Órgão colegiado multissetorial que, dentre outras competências, aprecia os estudos de viabilidade técnica e socioeconômica de projeto de grande vulto, como pressuposto à sua inclusão no Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual, para fins de incorporação aos projetos de leis orçamentárias e seus créditos especiais.

Efetividade - É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado Programa, tendo como referência os impactos na sociedade.

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

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

Elaboração do PPA - Processo de concepção de orientações estratégicas, diretrizes e objetivos estruturados em programas com vistas à materialização do projeto político do Governo. Esse processo contempla a elaboração da base estratégica, a definição das prioridades, a elaboração de programas e a consolidação do Plano.

Estratégia de Desenvolvimento - É a síntese lógica do programa de governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas - social, econômica, infra-estrutura, ambiental e regional - com vistas à transformação na sociedade no longo prazo.

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

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

Monitoramento - Processo permanente de coleta, análise e sistematização de informações e de verificação de andamento de ação governamental (política, programa, projeto) em comparação com o desempenho pretendido. É uma atividade gerencial voltada para permitir rápida avaliação das ações governamentais e do contexto em que ocorrem de modo a prover a administração de informações sintéticas e tempestivas que permitam identificar e viabilizar a superação de restrições ao andamento da ação governamental em tempo de execução.

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

Monitoramento do PPA - Processo contínuo de acompanhamento da implementação do Plano à luz da estratégia de desenvolvimento, de seus megaobjetivos e desafios. Objetiva subsidiar a alocação dos recursos; identificar e superar restrições sistêmicas; corrigir rumos e subsidiar os processos de avaliação e revisão.

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

Programa Multissetorial - Programa composto por ações executadas em mais de um órgão.

