



O Processo Orçamentário do Governo Federal sob o Ponto de Vista Estratégico

Denis Sant'Anna Barros

Secretário-Adjunto de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério
do Planejamento

25/outubro/2006



O Processo Orçamentário do Governo Federal sob o Ponto de Vista Estratégico

I – Antecedentes

II – Base Legal

III – Estrutura do PPA 2004 - 2007

IV – Processo de Elaboração do PPA 2004-2007

V – Elaboração de Programas

VI – Monitoramento de Programas

VII – Avaliação de Programas do PPA

VIII – Revisão do PPA

IX – Desafios do Planejamento



I – Antecedentes

Antecedentes

2004 – Brasil de Todos

2000 – Avança Brasil

1996 – Brasil em Ação

1988 – Constituição

1975 – II PND

1972 – I PND

1967 – Decreto Lei 200

1956 – Plano de Metas

1952 – Criação do BNDE

1947 – Plano SALTE

Antecedentes

1947 – Plano SALTE

1952 – Criação do BNDE

1956 – Plano de Metas

1967 – Decreto Lei 200

1972 – I PND

1975 – II PND

1988 – Constituição

1996 – Brasil em Ação

2000 – Avança Brasil

2004 – Brasil de Todos



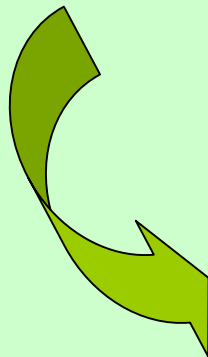
- ✓ 42 empreendimentos estratégicos
- ✓ Gerenciamento intensivo



FUNDAMENTOS do PPA – EVOLUÇÃO ENTRE 1996 e 2006

Brasil em Ação – PPA 1996-1999 : objetivo de remover os principais obstáculos à consolidação do Real e à retomada do crescimento.

PRINCÍPIOS



- ✓ Eixos Nacionais de Integração – 42 empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável;
- ✓ Investimentos em Infra-estrutura econômica e desenvolvimento social;
- ✓ Reforma de Estado – papel regulador, busca da eficiência na administração;
- ✓ Modelo de gerenciamento - organização das ações sob forma de empreendimentos; sistema de informações gerenciais; transparência

Antecedentes



2004 – Brasil de Todos

2000 – **Avança Brasil**

1996 – Brasil em Ação

1988 – Constituição

1975 – II PND

1972 – I PND

1967 – Decreto Lei 200

1956 – Plano de Metas

1952 – Criação do BNDE

1947 – Plano SALTE

Contexto ?

Globalização

Ajuste fiscal

Democratização

Reeleição

The top banner features a row of chess pieces on the left and a compass rose on the right, set against a light green background.

ANTECEDENTES

Avança Brasil – PPA 2000-2003: surge a figura do Programa como elo entre Planejamento e Orçamento, partindo de um problema concreto na sociedade na busca de orientar as ações de governo, permitindo maior transparência para a alocação de recursos.

- ✓ Toda ação organizada na forma de programas / Gerente de Programa/ Sistema de Informações gerenciais – Decreto 2.829/98
- ✓ Integração Plano-Orçamento por meio dos Programas;
- ✓ Desenvolvimento sustentável: planejamento territorial traduzido pelos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, visando reduzir as desigualdades e promover a integração e novas oportunidades de investimento;
- ✓ Avaliação anual do Plano como motivadora do aperfeiçoamento contínuo dos programas e desenvolvimento do monitoramento em rede do ciclo produtivo e dos resultados (SIGPLAN).
- ✓ Parcerias
- ✓ Transparência da Ação governamental



Mudanças no Sistema de Planejamento e Orçamento

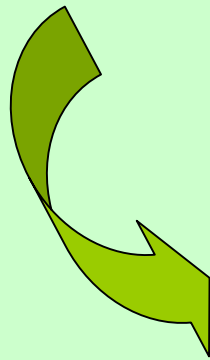
- ✓ Administração orientada para as atividades-meio
- ✓ Programas classificadores do gasto
- ✓ Inexistência de integração entre Plano e Orçamento
- ✓ PPA contemplava somente ações financiadas com recursos orçamentários da União

- ✓ Administração orientada para resultados
- ✓ Programas definidos a cada PPA
- ✓ As ações são visualizadas no PPA e na LOA
- ✓ O PPA articula todos os meios necessários à consecução dos objetivos



Avança Brasil – PPA 2000-2003

PRINCÍPIOS



✓ Processo de Integração Plano-Orçamento: Ciclo de Gestão



PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO

Estratégias para o desenvolvimento em base territorial

PLANO PLURIANUAL

Programas e Ações

ORÇAMENTO ANUAL

Programas e ações



PROG. E AÇÕES ESTRUTURANTES

1
NORMATIVO

4

8-20 ANOS
INDICATIVO

Antecedentes

2004 – Brasil de Todos

2000 – Avança Brasil

1996 – Brasil em Ação

1988 – Constituição

1975 – II PND

1972 – I PND

1967 – Decreto Lei 200

1956 – Plano de Metas

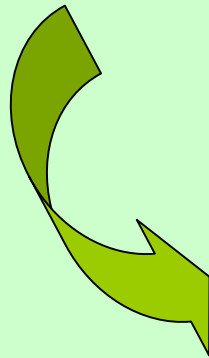


O que acrescenta ?

- **Modelo desenvolvimento**
- **Planejamento Participativo**
- **Aperfeiçoamento da gestão**
- **Revisão periódica do Plano**

Brasil de Todos – PPA 2004-2007

PRINCÍPIOS

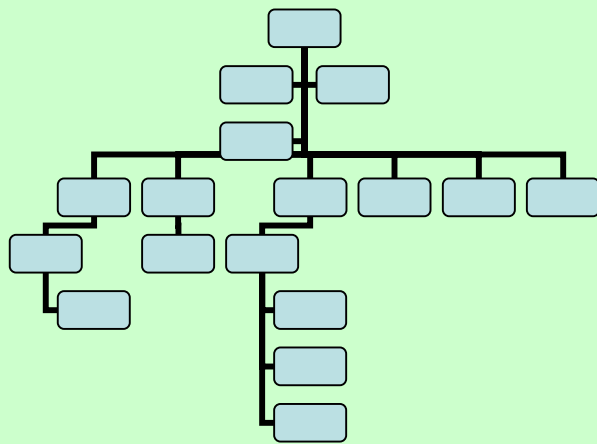


- ✓ Valorização da Gestão:
- Os orçamentos anuais integrados ao Plano;
- O Programa como unidade de gestão para resultados na sociedade
- Aperfeiçoamento da gestão por resultados: sistema de monitoramento e avaliação – CMA e UMAs
- PPA deslizando gerencial

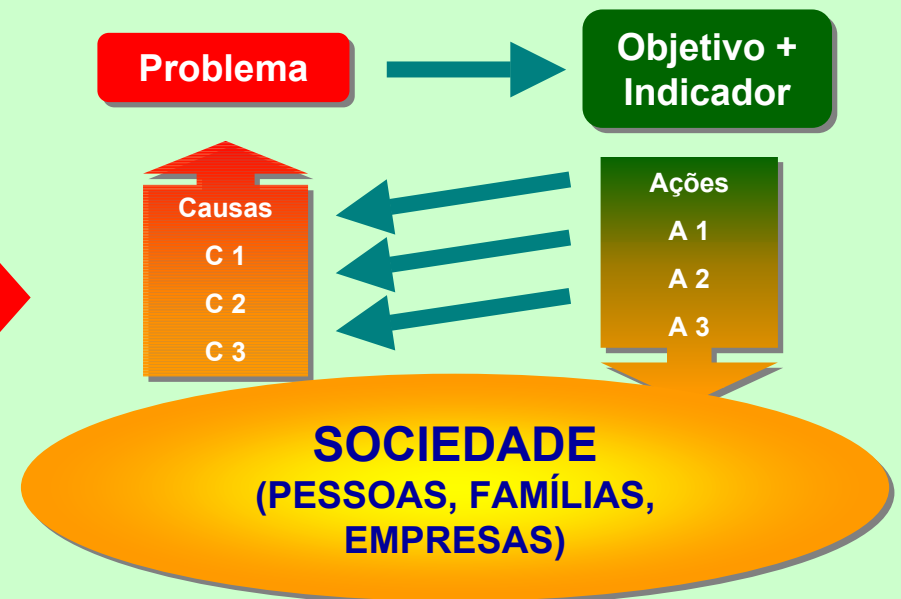


Brasil de Todos – PPA 2004-2007

Estrutura dos Ministérios



Programa



II – Base Legal

Instrumentos de Planejamento e Orçamento

Constituição Federal



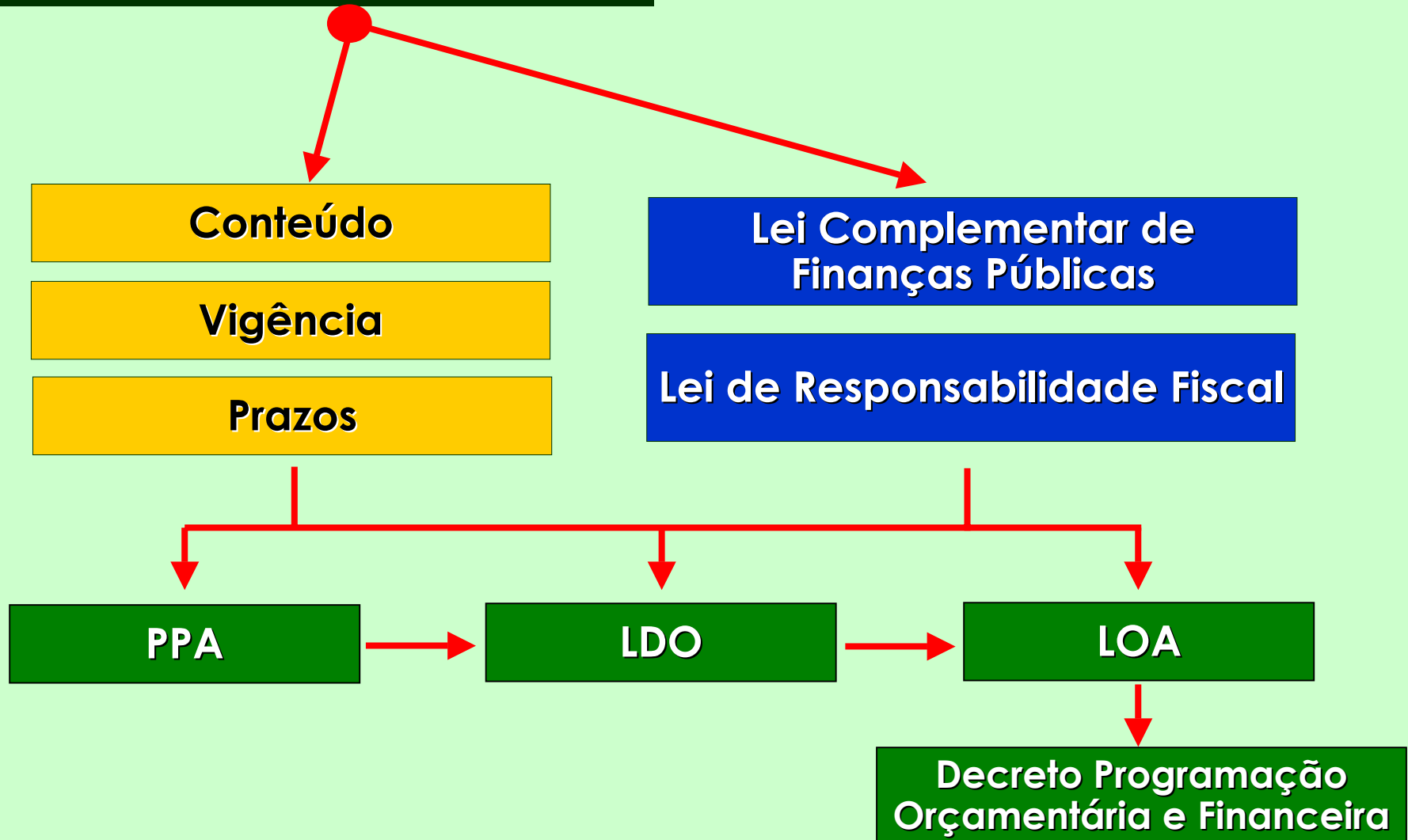
Art. 165. Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

Constituição Federal



A Constituição Federal

- Art. 165 define as regras básicas do **PPA**, da LDO e da LOA;
- Art. 166 determina que as emendas à LDO e à LOA somente poderão se aprovadas quando compatíveis com o **PPA**;
- Art. 167 veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, caso não haja previsão no **PPA**;

A Lei de Responsabilidade Fiscal

- enfatiza a integração dos três instrumentos (**PPA**, LDO e LOA)
- ratifica a necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública

Lei do PPA

CF, art. 165

Conteúdo:

- “(...) 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”

Prazos:

- Entrega ao Legislativo até 31 de agosto
- Devolução para sanção até 22 de dezembro
- Vigência de 4 anos (início do segundo ano de mandato presidencial subsequente)

Art. 35 ADCT

Lei de Diretrizes Orçamentárias

CF, art. 165

Conteúdo:

- “(...) 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”

Prazos:

Art. 35 ADCT

- Entrega ao Legislativo até 15 de abril
- Devolução para sanção até o término do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho)

Lei Orçamentária Anual

CF, art. 165

Conteúdo:

- Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais

Prazos:

Art. 35 ADCT

- Entrega ao Legislativo até 31 de agosto
- Devolução para sanção até o término da Sessão Legislativa (22 de Dez)
- Vigência de 1 ano (até o final do exercício financeiro subsequente)

O Ciclo de Gestão do Gasto

Esquema Anual Simplificado



III – Estrutura do Plano Plurianual 2004-2007

Programa de Governo “UM BRASIL PARA TODOS”

Orientação Estratégica

Estratégia
de
Desenvolvimento

5

Dimensões

3

Megaobjetivos

Desafios

30

Macroobjetivos

Ações de Governo

Programas

374

Síntese da Estratégia de Desenvolvimento

Estratégia de Desenvolvimento

Criação de emprego e desconcentração da renda por via de inclusão social e de vigoroso crescimento, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, dinamizado pelo **mercado de consumo de massa** e viabilizado pela expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa.

Desenvolvimento de Longo Prazo

A Interpretação do Problema

- Concentração da renda e riqueza, insuficiente criação de postos de trabalho em termos de quantidade e qualidade:
 - ✓ debilidade nos mecanismos de transmissão dos aumentos de produtividade para o rendimento das famílias trabalhadoras, e economia de baixos salários
 - ✓ concentração da renda e da riqueza, pobreza e exclusão social
- Concentração é recorrente, devido a desequilíbrios macroeconômicos; à vulnerabilidade externa e insuficiente expansão exportadora; o crédito caro e de curto prazo; o baixo estímulo ao investimento produtivo e ao consumo; à estagnação prolongada; ao reduzido crescimento da produtividade e; às tecnologias pouco absorvedoras de mão-de-obra.

Modelo de Crescimento via consumo de massa



✓ políticas de inclusão social são indispensáveis à operação do modelo de consumo de massa

Programa de Governo "UM BRASIL PARA TODOS"

Orientação Estratégica

Estratégia
de
Desenvolvimento

5 **Dimensões** **3**

Megaobjetivos

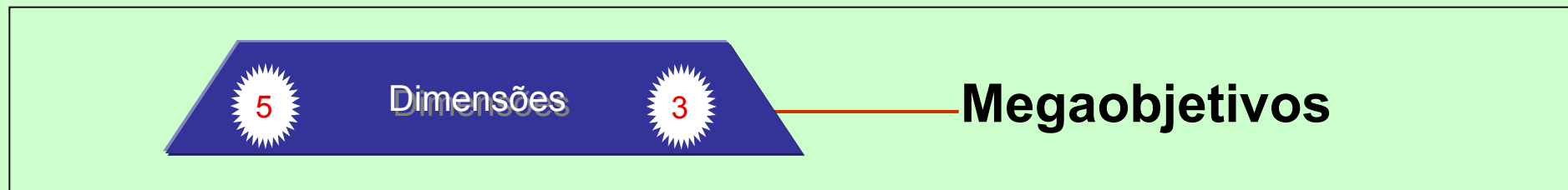
Desafios **30**

Macroobjetivos

Ações de Governo

Programas **374**

Estrutura



Dimensão social

MEGAOBJETIVO I

Inclusão social e redução das desigualdades sociais

10 Desafios

Dimensões econômica, ambiental e regional

MEGAOBJETIVO II

Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais

11 Desafios

Dimensão Democrática

MEGAOBJETIVO III

Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia

9 Desafios

ANEXO I

MEGAOBJETIVO I

Inclusão Social e Redução das Desigualdades Social

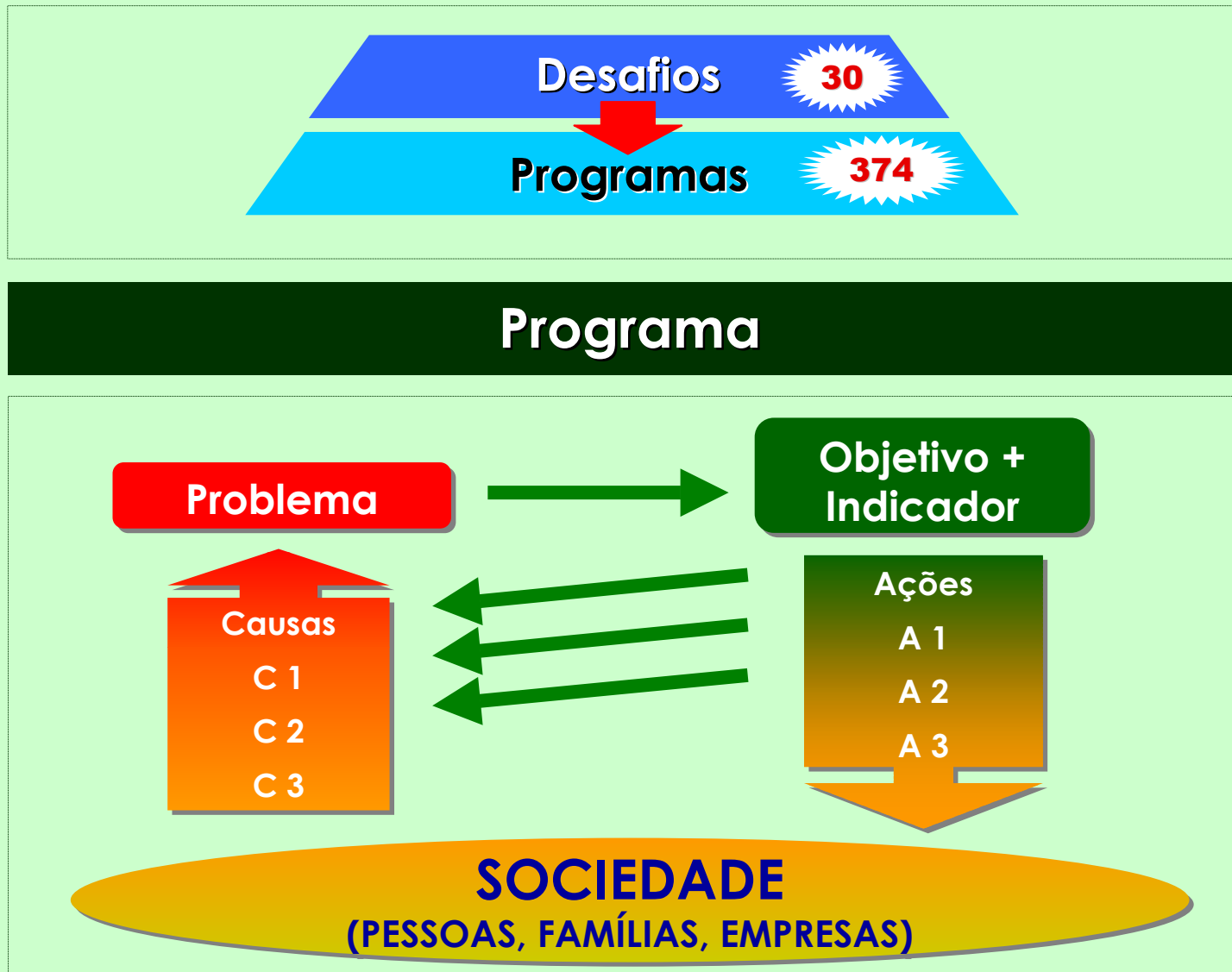
1. Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania
2. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos
3. Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência)
- ...
10. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital e garantindo a formação crítica dos usuários

...

MEGAOBJETIVO II

**D
E
S
A
F
I
O
S**

Estrutura



Estrutura

Plano Plurianual 2004 - 2007
Anexo II - Programas de Governo

Exemplo de Programa

Programa **1293 Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos**
Objetivo *Garantir o acesso da população a medicamentos e aos insumos estratégicos*
Público-alvo *Sociedade*

Indicador (unidade de medida)	Data	Referência	Índice	2007
Taxa de Disponibilidade de Medicamentos Essenciais à População (percentagem)	12/1/1998		51,0	80,0

Regionalização	Totais	Esfera/Cat. Econômica	Totais
Centro-Oeste	296.718.049	Fiscal/Seguridade	7.118.897.250
Nacional	3.255.026.250	Despesas Correntes	6.787.730.488
Nordeste	848.602.963	Despesas de Capital	331.166.762
Norte	181.207.292	Total	7.118.897.250
Sudeste	2.060.289.357		
Sul	477.053.339		

Início	Regionalização	Total	Realizado	Previsto	Período
Término		Estimado	até 2002	em 2003	2004 - 2007
03/2004	Nacional	R\$ 8.149.000	0	0	8.149.000
10/2007	Meta	60	0	0	60

61. SIGPlan	érgicos	Projeto apoiado (unidade)	Nacional	86	320.000.000
22 Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento		- (-)	Nacional	0	8.100.000
2522 Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos		Unidade farmacêutica produzida (milhar)	Nacional	26.776.000	40.270.250

IV – Processo de Elaboração do PPA



Avaliação

Revisão

*Execução dos
Programas*

Ciclo de Gestão

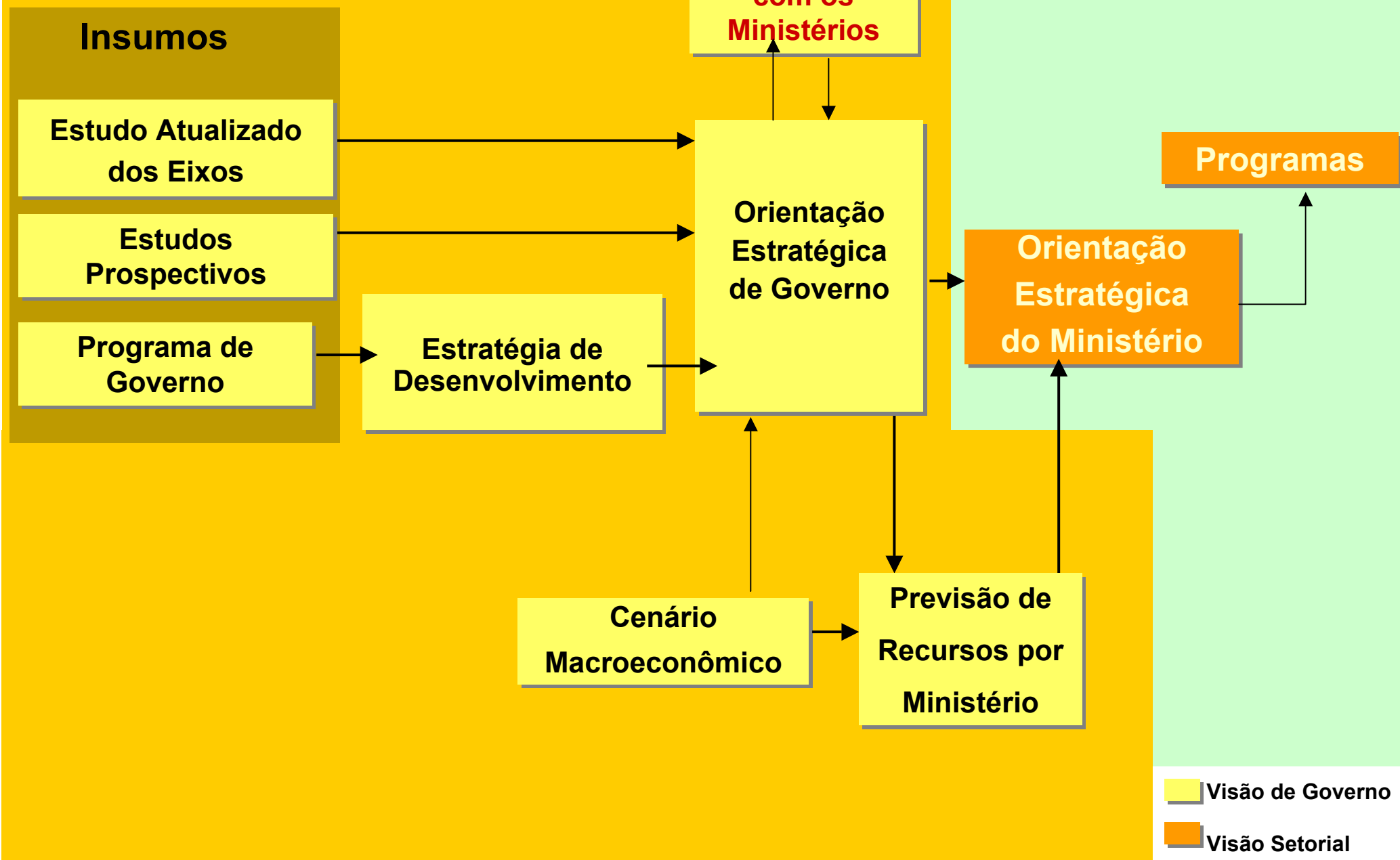
**Impacto na
sociedade**

**Planejamento
expresso em
programas**

**Problema ou
demanda da
sociedade**



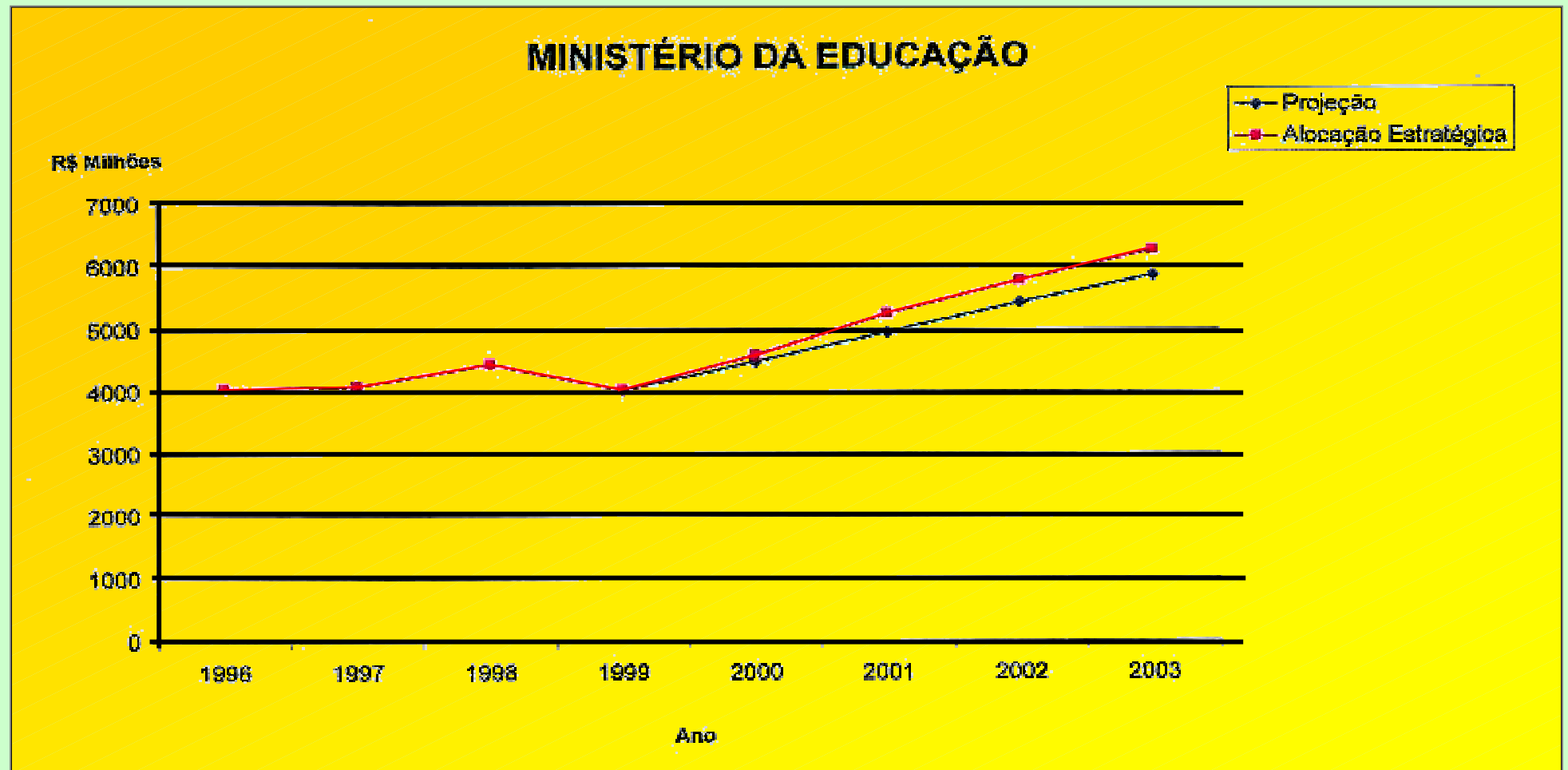
Base Estratégica do Plano



Fundamentos Macroeconômicos do Plano

- **Assegurar resultado primário compatível com a relação dívida/PIB**
- **Equilíbrio entre receitas e despesas**
- **Assegurar primeiro as despesas obrigatórias**
- **Variável de ajuste recai sobre as despesas discricionárias**
- **Variável de ajuste recai sobre o investimento em Favor da manutenção das atividades e operações especiais**

Alocação Estratégica de Recursos

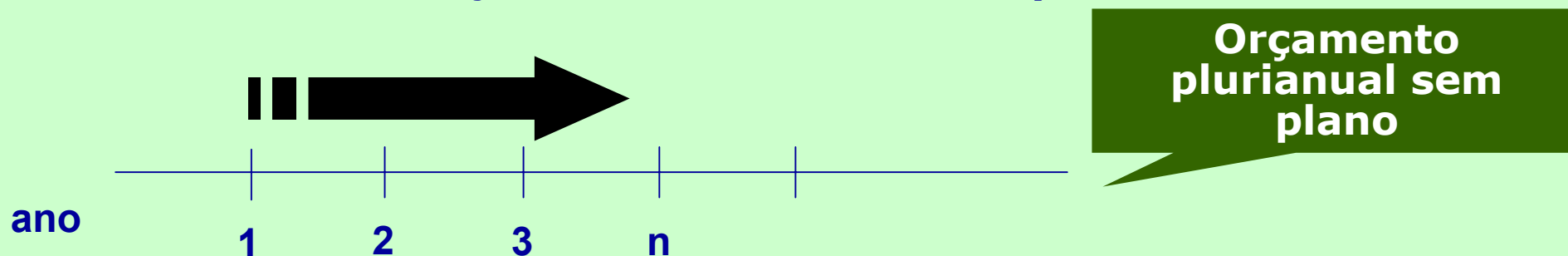


Plano Plurianual e Orçamento Integrados

Projeta de forma estratégica os impactos no Orçamento presente de mudanças projetadas no futuro

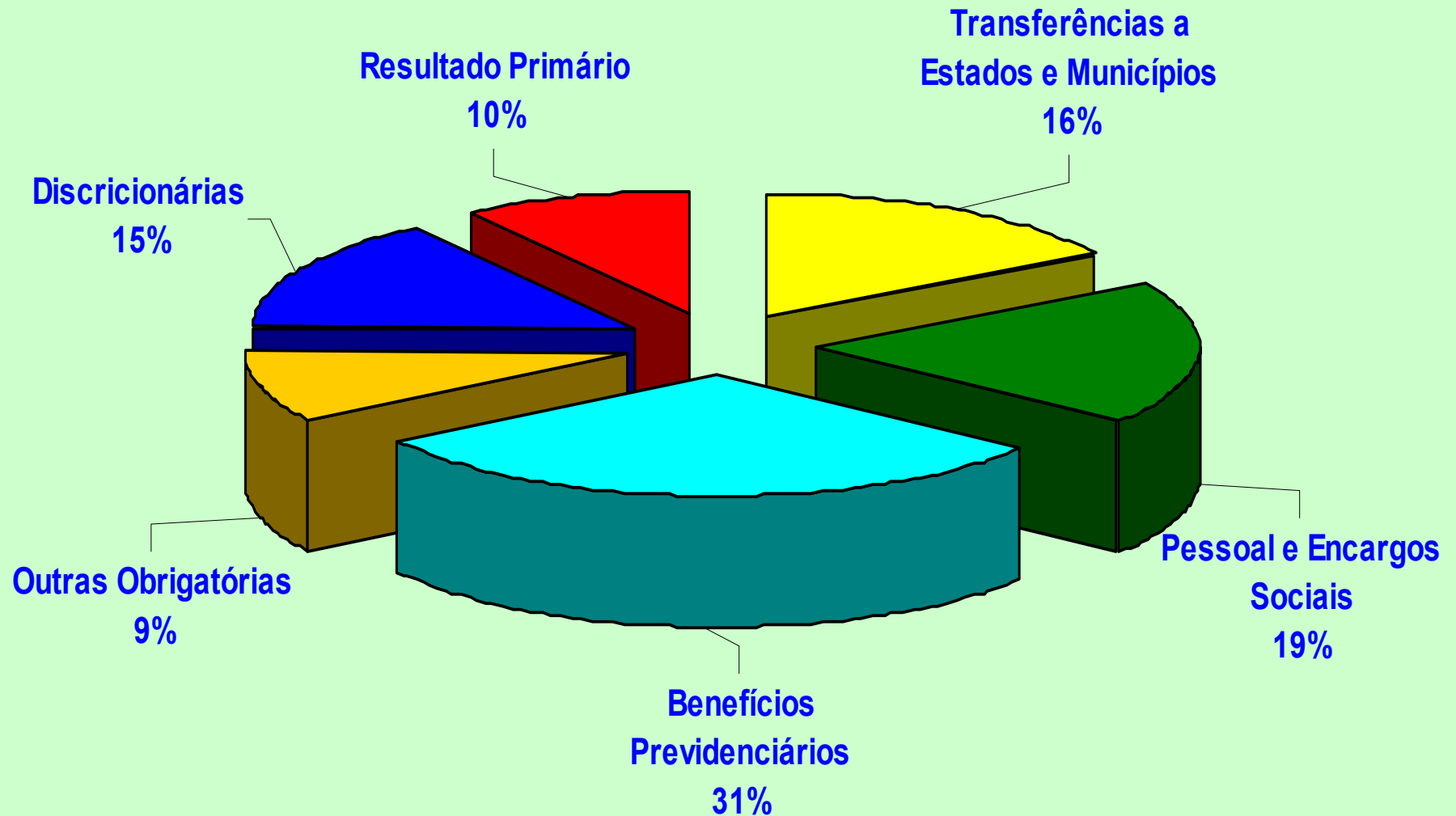


Projeta de forma inercial os impactos a futuro de decisões orçamentárias tomadas no presente

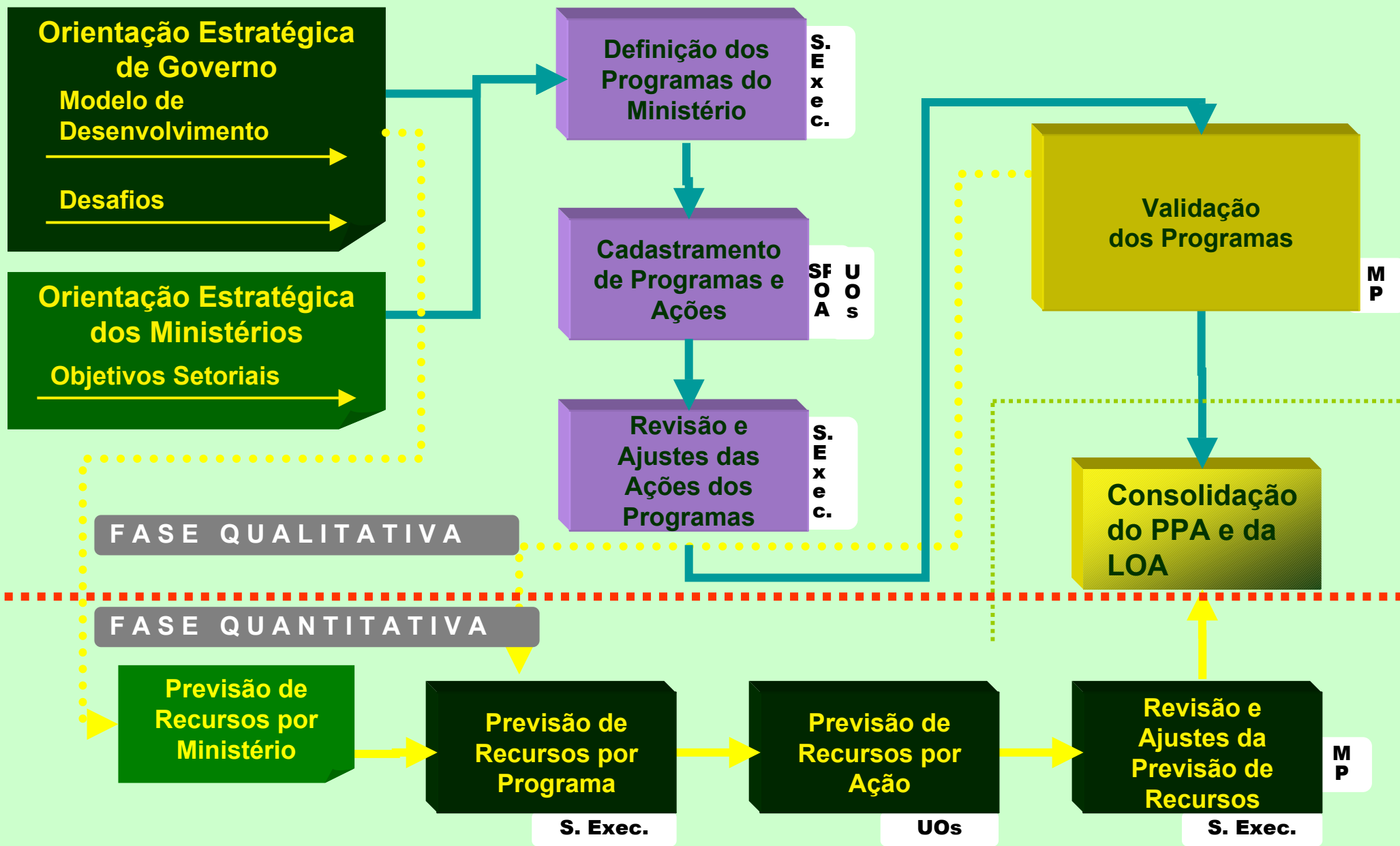


Orçamento 2006

Composição da Despesa



Processo de Elaboração de Programas



V – Elaboração de Programas

O que é um programa?

- **Unidade de gestão que organiza a ação governamental com vistas à solução de um problema ou atendimento de uma demanda da sociedade**
- **Espaço para parcerias internas e externas**
- **Referência para alocação dos recursos**
- **Unidade para controle e avaliação**

Elaboração do PPA: Programa

Definição

Instrumento de organização da Ação Governamental que articula um conjunto de iniciativas públicas e privadas que visam à solução de um problema ou ao atendimento de demanda da Sociedade, sendo mensurado por indicadores, metas regionalizadas e custos estabelecidos no PPA.

Critérios para a seleção de problemas/programas



Elaboração de Programas

**PROBLEMA:
MORTALIDADE
POR CÂNCER**

Programa
“Prevenção e
Controle do Câncer e
Assistência
Oncológica”

OBJETIVO: Promover a prevenção,
a detecção precoce dos tipos
de câncer prevalentes e a
assistência à população para
reduzir a mortalidade por
câncer no País

CAUSAS

**C1 – Perfil
epidemiológico diverso
desconhecido**

**C2 – Inacessibilidade ao
tratamento terapêutico**

**C3 – Diagnóstico e
tratamento do tardio do
câncer**

AÇÕES

**A1 – Estudos e pesquisas sobre
prevenção e controle do câncer**

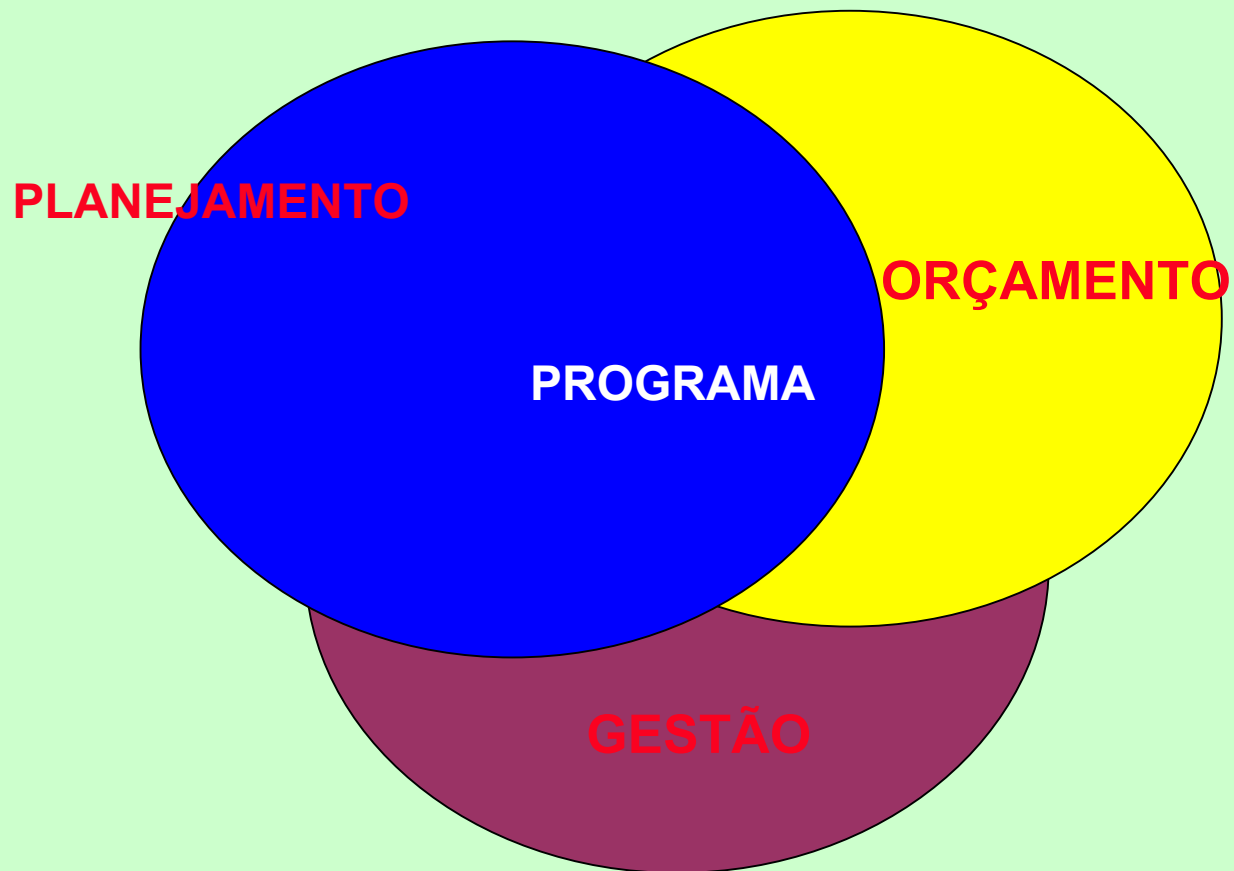
**A2 – Capacitação de profissionais
em prevenção e controle do câncer**

**A3 – Implantação de Centros de
Alta Complexidade em Oncologia.**

**A4 – Promoção de eventos
técnicos sobre prevenção,
controle e assistência oncológica**

SOCIEDADE (Público-Alvo): População em geral

PROGRAMA – elemento central da integração do planejamento, orçamento e gestão



VI – Monitoramento de Programas do PPA



Monitoramento

Compreende:

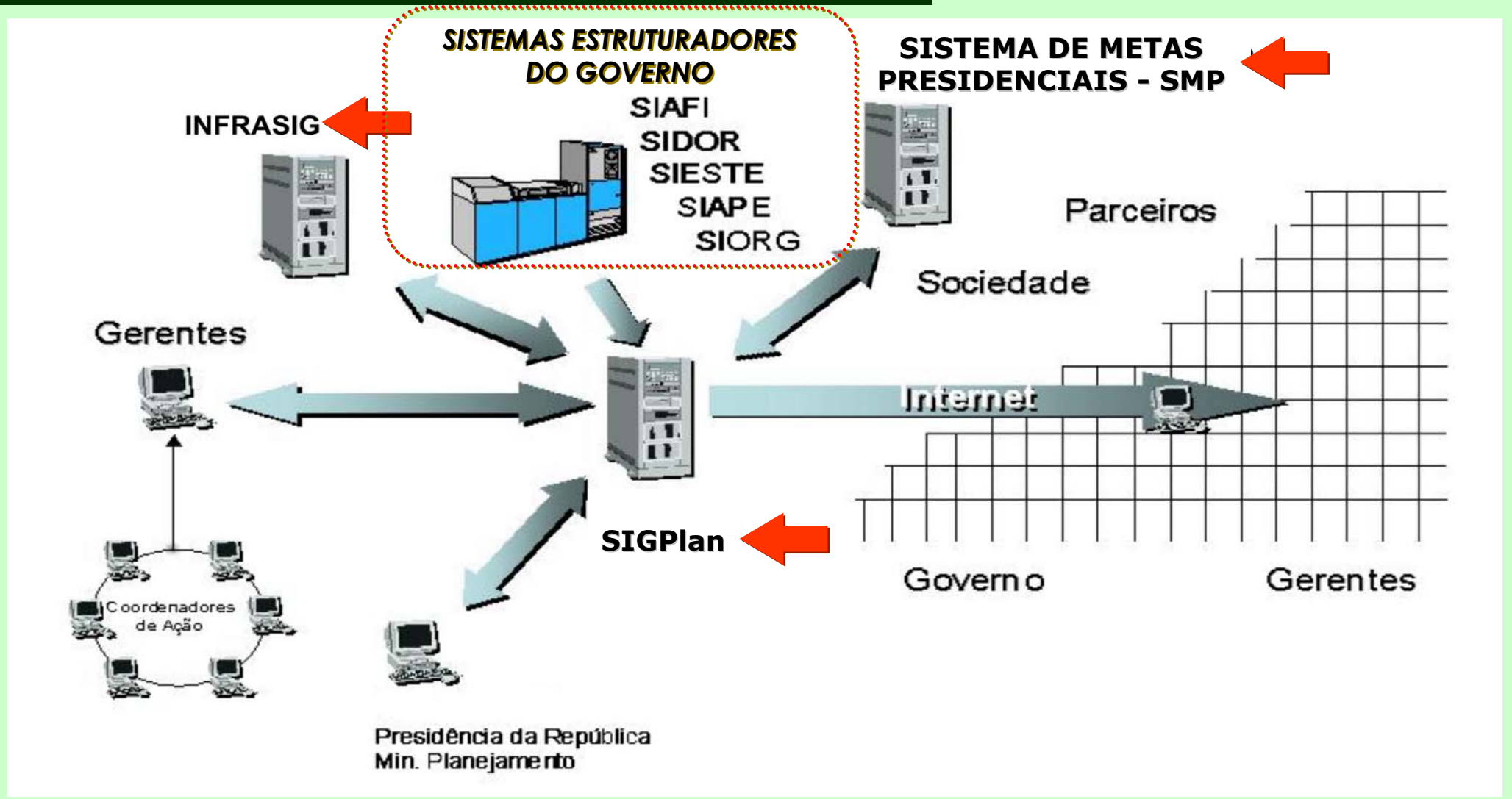
- O acompanhamento da implementação dos Programas
- Uma coleta da informação realizada de forma descentralizada
- A gestão de solução das restrições

As informações gerenciais indispensáveis são:

- o Desempenho Físico das Ações dos Programas
- o registro de Restrições ao desempenho e Providências adotadas ou recomendadas

Instrumentos de Monitoramento

Sistemas de Informações Gerenciais



VII - Avaliação de Programas do PPA



Porque Avaliar?

- ✓ Apreender com a ação
- ✓ Melhorar a tomada de decisão
- ✓ Melhorar a alocação de recursos
- ✓ Prestar contas

Não é Objetivo da Avaliação

- Explicitar erros
- Mostrar apenas o sucesso
- Identificar culpados
- Punir

Avaliação do PPA

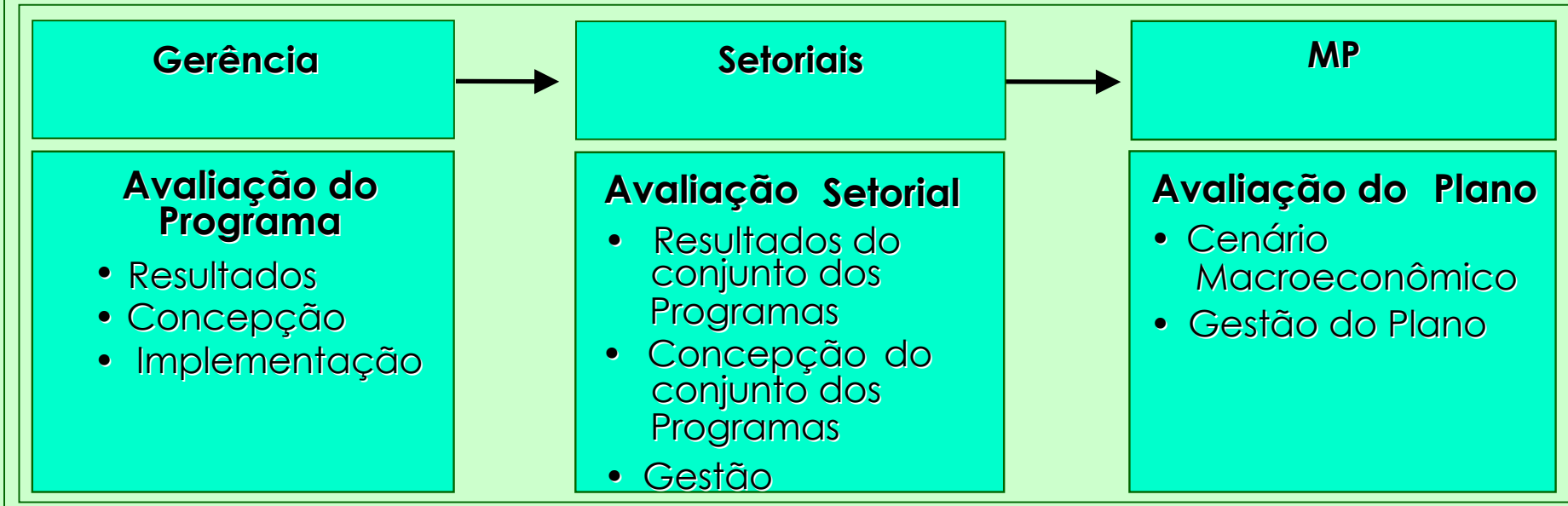
Lei nº 11.318 de 5/7/2006

- Artigo 9º da Lei nº 11.318/2006, que altera a Lei nº 10.933/2004 (aprovou o PPA 2004-2007), estabelece:
 - ✓ A necessidade de envio ao Congresso Nacional do **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual** em 15 de setembro
 - ✓ A instituição pelo Poder Executivo do **Sistema de Avaliação do Plano Plurianual**, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (vide Decreto nº 5.233, de 2004)

Avaliação do PPA

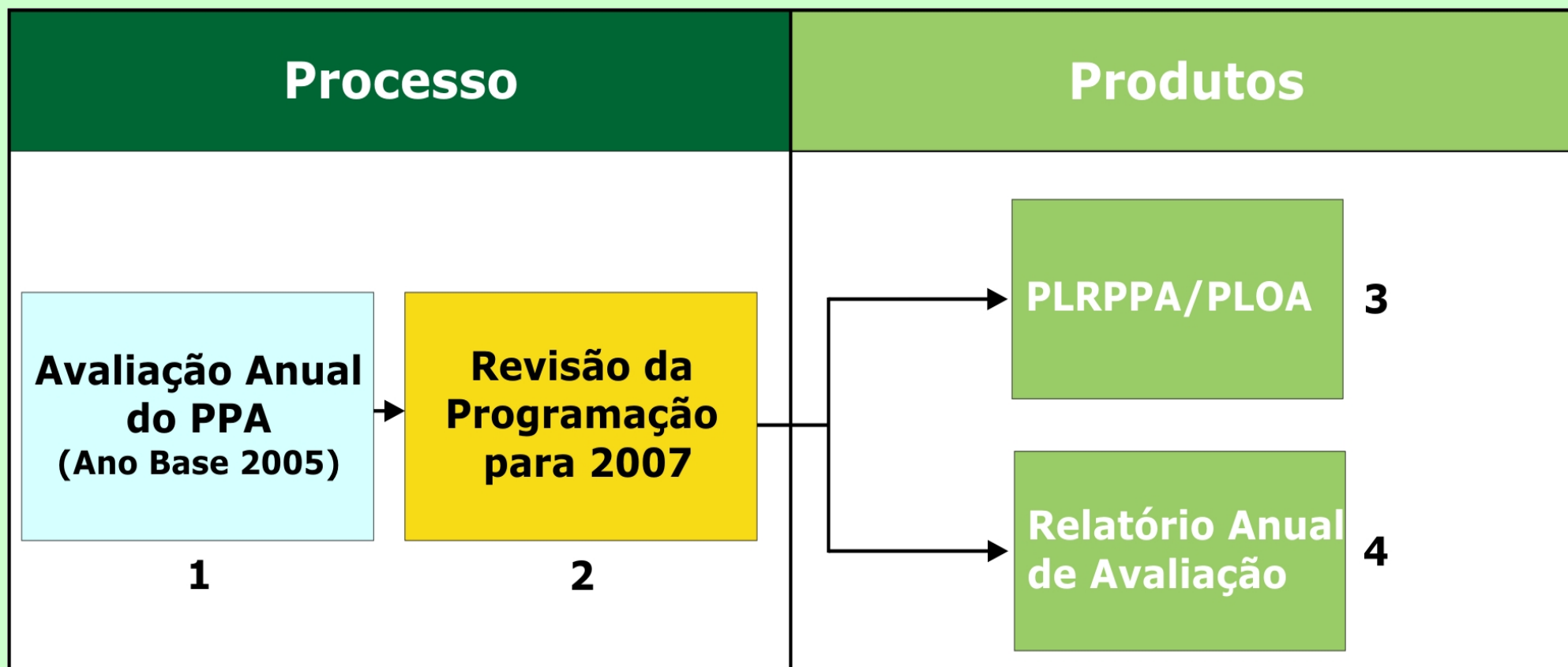
Programática para 2007

Avaliação Anual do PPA Ano base 2005



- ✓ Orientações para avaliação e roteiro de questões: **Manual de Avaliação**
- ✓ Captação das avaliações: **SIGPlan – módulo avaliação**
- ✓ Base Legal: **Art. 9º da Lei 11.318/06**

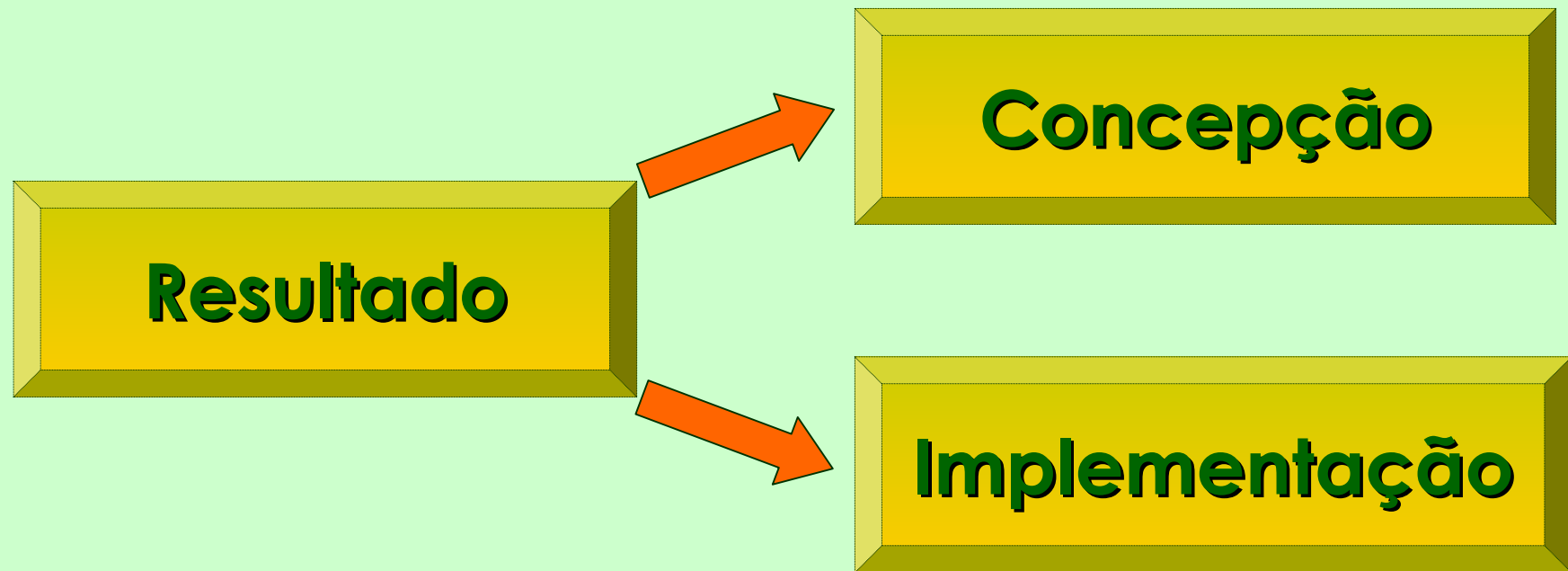
Avaliação do PPA



- 1) *Orientações: Manual de Avaliação do PPA*
- 2) *Orientações: Manual de Elaboração de Programas*

Avaliação do PPA

Avaliação do Programa

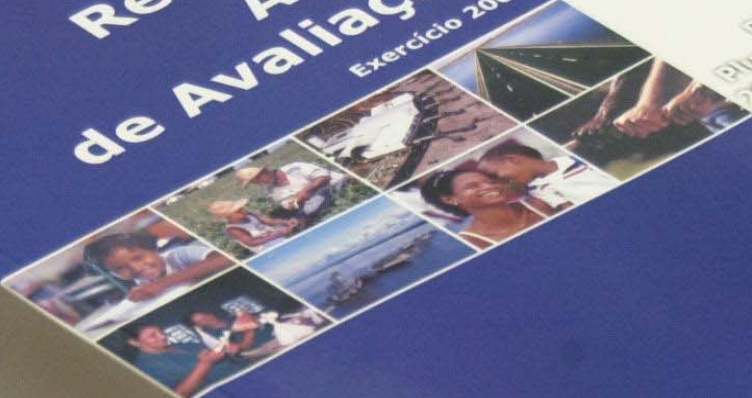


Relatório Anual de Avaliação

Relatório Anual de Avaliação

Exercício 2001

Plano Plurianual 2000-2003



Relatório Anual de Avaliação Exercício 2001

Plano Plurianual 2000-2003



Ministério do Planejamento

Relatório Anual de Avaliação Exercício 2001

Plano Plurianual 2000-2003

Anexos



Ministério do Planejamento

Relatório Anual de Avaliação

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Destaque do Governo

página inicial | menu principal | conheça o mp | clipping | consultas | links | mapa do site | fale conosco | busca

Planejamento e Investimentos

Competência
Quem é Quem
Notícias
Mensagem Presidencial 2003
Relatórios de Programas
Relatório Anual de Avaliação do PPA
Publicações
PPA - 2004-2007
PPA - 2000-2003
PPA - 1996-1999

Relatório Anual de Avaliação do PPA
RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO - 2002

- **Sumário**
- **Introdução**
- **Avaliação do Cenário Macroeconômico do Plano Plurianual**
 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**
 - Ministério da Ciência e Tecnologia**
 - Ministério da Cultura**
 - Ministério da Defesa**
 - Ministério da Educação**
 - Ministério da Fazenda**
 - Ministério da Integração Nacional**
 - Ministério da Justiça**

Ver Avaliação PNAE
Pag. 241-243

Avaliação do PPA

Grandes Números

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Programas	389	392	380	392	394	392
Ações	4.461	3.729	3.708	3.980	4.125	4.552
Indicadores	598	662	663	663	635	796

Fonte: SIGPlan

Avaliação do PPA

Grandes Números

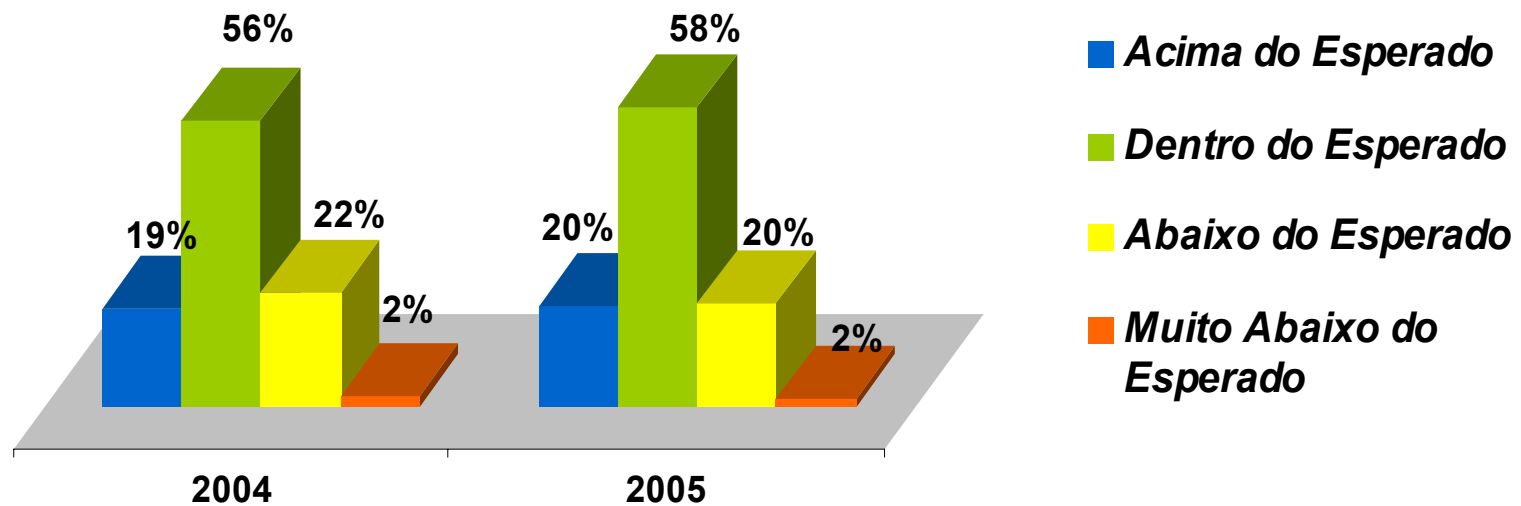
Fonte: SIGPlan

<i>Indicadores</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Com apuração	34,00%	41,00%	36,00%	39,00%	39,00%	54,77%

Avaliação do PPA

Gestão por Resultados

Principais resultados obtidos

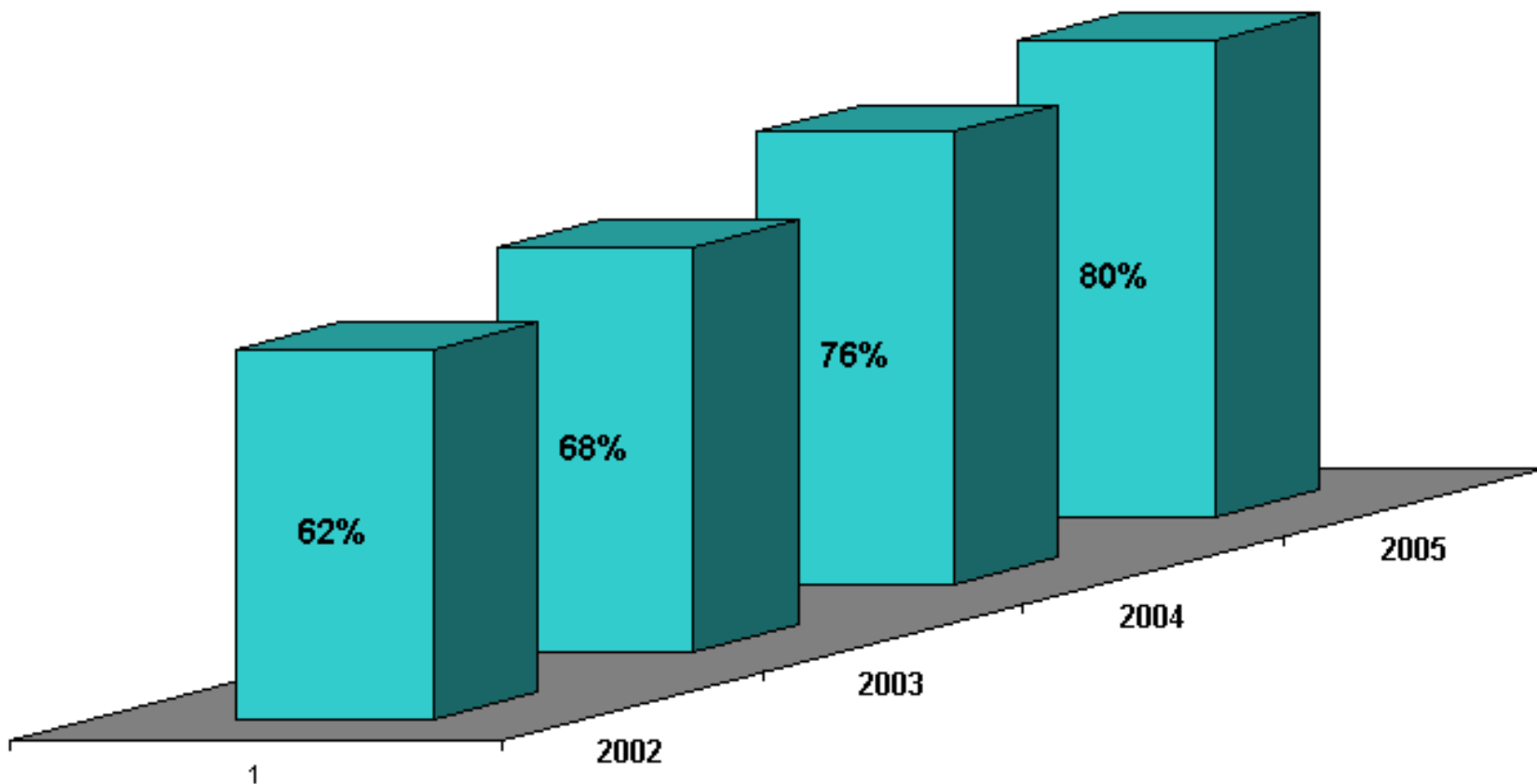


Avaliação PPA
2004/2005

Avaliação do PPA

Gestão por Resultados

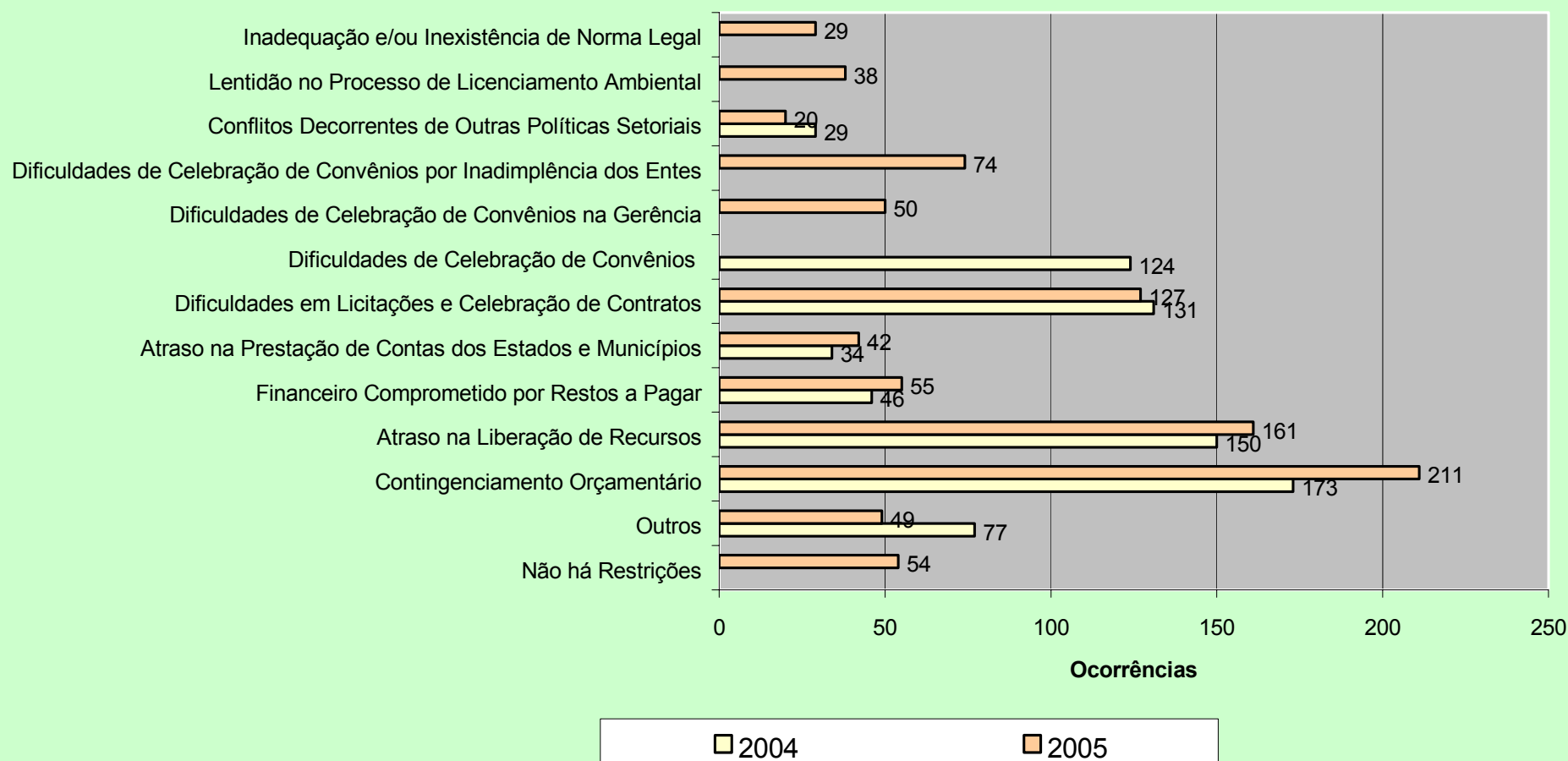
Existência de Canais de Participação Social



Avaliação do PPA

Gestão por Resultados

Restrições que Interferiram nas Ações de Maior Impacto



Se Você...

...não avalia e mede resultados, não há como distinguir entre sucesso e fracasso.

...não pode ver o sucesso, você não pode recompensá-lo.

...não pode recompensar o sucesso, você está recompensando o fracasso.

...não pode ver o sucesso, você não pode aprender com ele.

...não pode reconhecer o fracasso, não pode corrigi-lo.

...pode mostrar resultados, você ganha apoio público.

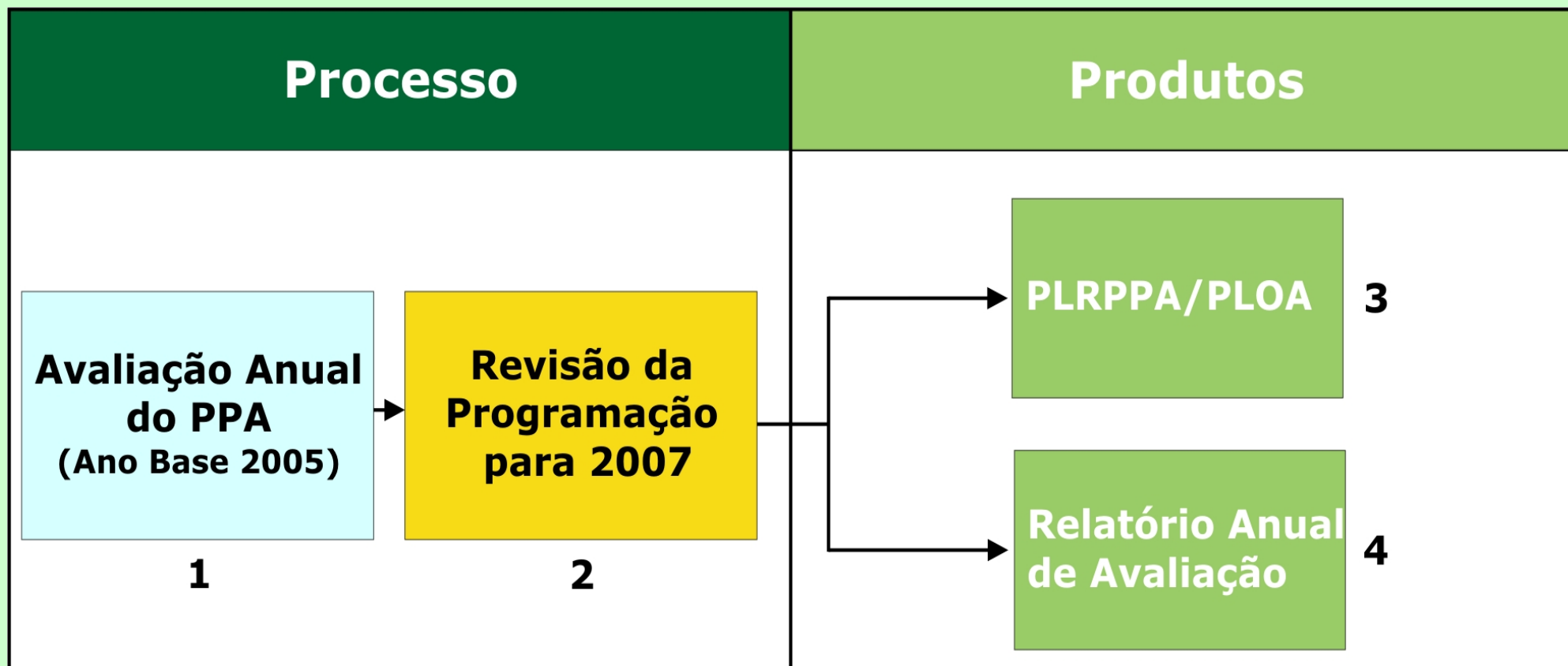
VIII – Revisão do PPA



Revisão Anual do PPA

- Procedimento anual utilizado para a implementação dos ajustes e mudanças da programação do PPA, decorrentes do resultado da avaliação anual, visando o **aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano e a elaboração da Lei Orçamentária Anual**

Revisão Programática para 2007



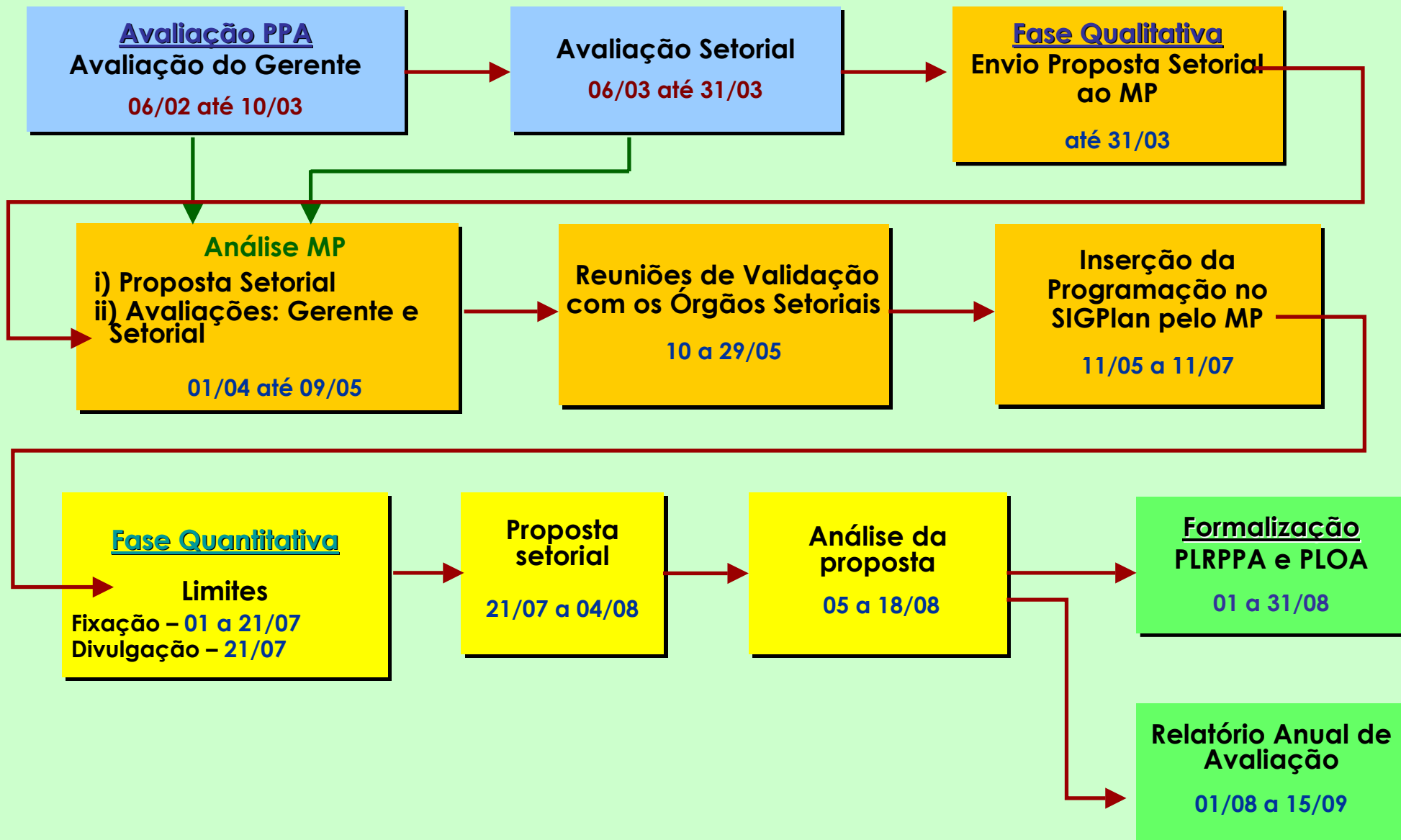
1) *Orientações: Manual de Avaliação do PPA*

2) *Orientações: Manual de Elaboração de Programas*

Cronograma 2006 (2)

ATIVIDADES	2006						
	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET
4 - Fase Qualitativa		18.abr			10.jun		
4.1 - Fase Preparatória do Sistema		18.abr	30.abr				
4.2 - Inserção da Proposta pelo MP			03.mai	31.mai			
4.3 - Validação Qualitativa no SIGplan			22.mai	10.jun			
5 - Fase Quantitativa			01.jun			29.jul	
5.1 - Fixação dos Limites			01.jun	15.jun			
5.2 - Divulgação dos Limites				15.jun	20.jun		
5.3 - Elaboração da Proposta Setorial				21.jun		14.jul	
5.4 - Análise da Proposta (MP)					17.jul	28.jul	
6 - Projeto de Lei de Revisão do PPA e Projeto de Lei Orçamentária Anual 2007						31.jul	31/Ago
7 - Relatório de Anual de Avaliação do PPA (inclui PPA deslizando)						01.ago	15/Set

Processo de elaboração do PLOA 2006 e do PLRPPA 2004-2007

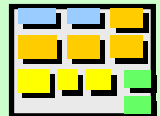


Critérios de análise

- **O foco da análise da proposta setorial qualitativa centrou-se em:**
 - Superposições com programas ou com ações já existentes
 - Programas contendo inconsistências na relação causa/efeito entre o problema a resolver, o objetivo e as ações propostas
 - Programas sem indicadores
 - Ampliação de programas que tiveram ações com baixa execução e resultados insatisfatórios em 2005
 - Programas ou ações sem indicação de como serão financiados (encerramento de projetos ou novos recursos)
 - Alterações contínuas sobre as mesmas programações

Critérios de análise

- **O foco da análise da proposta setorial quantitativa no PPA centrou-se em:**
 - Garantir a consistência dos dados físicos e financeiros entre o ano orçamentário e os três anos subseqüentes
 - Evitar possíveis inversões de prioridade
 - Avaliar a consistência entre o valor alocado ao programa e os valores dos índices dos indicadores
 - Verificar consistência dos dados dos projetos *versus* alocação (data de início e término, valor total físico/financeiro do projeto)
 - Verificar existência de ações descontínuas (projetos e/ou atividades)





IX – Desafios para o Planejamento Governamental

- Consolidação do Programa como unidade de gestão
- Planejamento de longo prazo em base territorial
- Gestão Integrada: horizontal e vertical
- Ampliação das fontes de financiamento
- Participação e controle social
- Desenvolvimento gerencial



“A televisão não dará certo. As pessoas terão de ficar olhando sua tela, e a família americana média não tem tempo para isso.” NYT, 18/04/1939

- **O avião é um invento interessante, mas sem qualquer utilidade militar (Mar. Foch, França, 1911)**
- **Quando a Expo de Paris encerrar, ninguém mais ouvirá falar em luz elétrica (Wilson, Univ. Oxford, 1879)**
- **Até julho sai de moda (Rev. Variety, sobre o rock'n roll, 1956)**
- **Cinema é uma curiosidade... mas sem futuro comercial (Lumière, 1895)**