



Avaliação da Gestão do Plano

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PLANO

INTRODUÇÃO

A Avaliação da Gestão do Plano visa a subsidiar a aferição da capacidade do Governo Federal para implementar seus programas. Dada a abrangência dos temas abordados pela metodologia adotada, é possível avaliar a necessidade de aperfeiçoamentos na atuação do Governo, tanto pela ótica da gestão dos meios - recursos humanos, materiais, logísticos, de tecnologia da informação e financeiros, entre outros - quanto pela ótica da alocação dos recursos ao atendimento dos objetivos dos programas, representada pelo Plano e suas revisões e pelos orçamentos anuais.

Essa avaliação foi construída a partir da análise das informações fornecidas pelos órgãos setoriais e está dividida de acordo com os principais temas abordados na Avaliação Anual do PPA. A primeira parte apresenta uma visão sistêmica do desempenho dos programas, com base nas informações obtidas pela avaliação dos seus resultados, da sua concepção e da sua implementação. A segunda trata as informações obtidas pela avaliação setorial, de forma a evidenciar a institucionalização do modelo de gestão do Plano, nos aspectos que já foram incorporados pelos órgãos. Na última parte do trabalho é realizada uma análise relativa aos temas transversais (raça, gênero, criança e juventude e pessoas com deficiência) nas políticas públicas desenvolvidas no âmbito dos órgãos do governo federal, tendo como principal insumo as informações provenientes da avaliação setorial.

VISÃO SISTÊMICA DO DESEMPENHO DOS PROGRAMAS

Contextualização

O quadro abaixo mostra a composição do PPA 2004-2007 e dos orçamentos anuais, por tipo de programas, nos exercícios 2004 e 2005.

Programas do PPA por Tipo	2004	%	2005	%
Apoio Administrativo	2	0,5	2	0,5
Finalístico	313	79	317	81
Gestão de Políticas Públicas	50	13	46	12
Operações Especiais ¹	10	2,5	10	2,5
Serviços ao Estado	19	5	17	4
Total de Programas	394	100	392	100

Fonte: Sigplan

¹ Os programas do tipo "Operações Especiais" estão presentes no quadro a título demonstrativo, pois constam somente dos orçamentos, mas não integram o PPA. Destinam-se a 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.

Os 392 programas vigentes em 2005 compreendiam 4.552 ações financiadas com recursos fiscais do orçamento da união (ações orçamentárias). Destas ações, 2.355 eram atividades (52%), 1.403 eram projetos (31%) e 794 eram operações especiais (17%). Existiam, ainda, 383 ações não-orçamentárias em 2005.

A principal maneira de se aferir os resultados dos programas é o uso de indicadores, que servem para medir a evolução do problema enfrentado por cada programa. O quadro abaixo ilustra o perfil do uso de indicadores no PPA.

Indicadores de Programas do Plano Plurianual 2004-2007	2004	2005
Total de Indicadores	635	798
Número de programas com pelo menos um indicador	287	315
Percentual de Programas do PPA que possuem indicadores	73	80
Percentual de Programas Finalísticos e de Serviços ao Estado que dispõem de Indicadores	85	94

Fonte: Sigplan

A presença de indicadores é considerada obrigatória nos programas do tipo “Finalístico” e de “Serviços ao Estado”. Aproximadamente 94% desses programas, percentual considerado satisfatório, estão efetivamente dotados de indicadores.

Contudo, tão importante quanto a existência de indicadores para se avaliar os resultados de cada um dos programas de governo é a regularidade de sua apuração. A avaliação revela progressos quanto a esses dois últimos aspectos. Observa-se que, embora quase todos os programas finalísticos e de serviços ao Estado disponham de indicadores (94%), pouco mais da metade dos indicadores constantes do PPA foram efetivamente apurados em 2005 (55%), em contraste com o total de indicadores apurados em 2004 (43%).

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

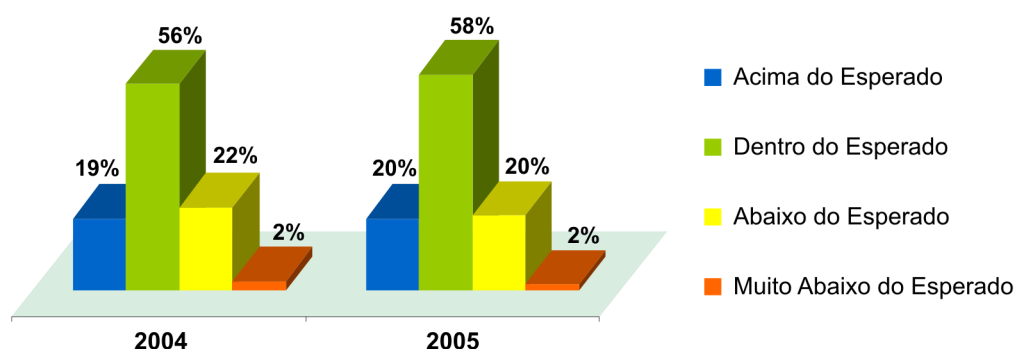
* Programas finalísticos e de serviços ao Estado

Fonte: Sigplan

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

Resultados Obtidos

Principais resultados obtidos



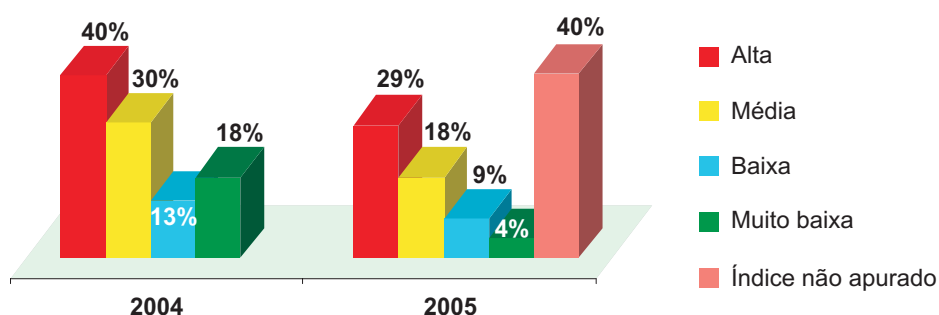
Fonte: Sigplan

Na perspectiva dos gerentes, em 2005, dos 369 programas avaliados, 215 alcançaram resultados considerados como satisfatórios (58%) e 72 obtiveram resultados superiores aos esperados, segundo a percepção das equipes gerenciais responsáveis. Os percentuais obtidos em 2005 são semelhantes aos verificados em 2004, quando foram avaliados 361 programas.

Esses dados, quando comparados à percepção quanto à suficiência dos recursos orçamentários, revelam, que, embora sejam considerados suficientes por menos da metade dos programas (43% do total), produziram resultados considerados “dentro do previsto” ou “acima do previsto” em 78% do total de programas, segundo a percepção das equipes gerenciais. Isso equivale a dizer que cerca de 30% dos programas avaliados atingiram resultados satisfatórios, ainda que dispendo de recursos insuficientes.

Indicadores - Viabilidade de Alcance dos Índices Previstos

Indicadores - Viabilidade de alcance dos índices previstos

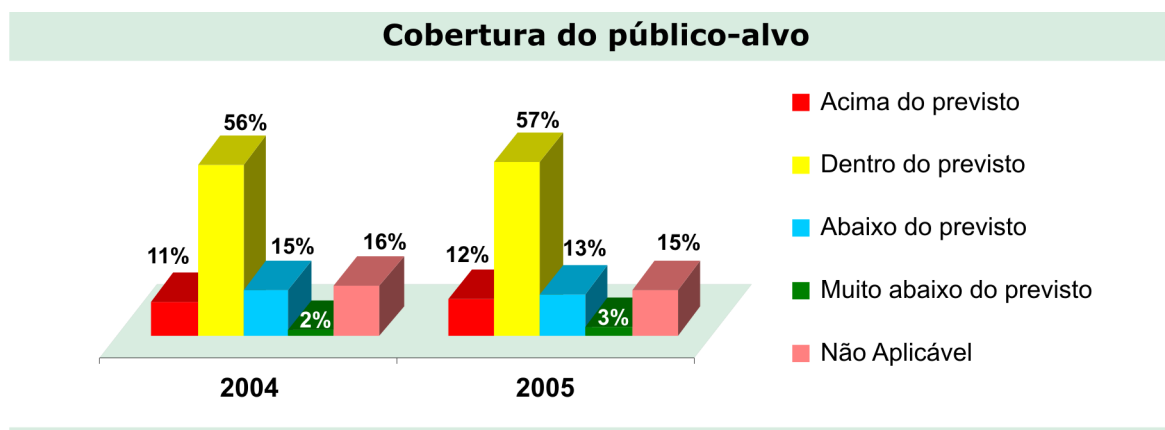


Fonte: Sigplan

Em 2004, 635 indicadores estavam associados aos programas do PPA e em 2005 esse número subiu para 798, um incremento de quase 26% de um ano para o outro. Observa-se, que no ano de 2005, 358 (44,9% do total) indicadores não tiveram seus índices apurados, contra 365 (57,5% do total) em 2004, evidenciando a dificuldade na apuração tempestiva dos índices.

Um aspecto fundamental da avaliação dos resultados dos programas é a apuração da viabilidade de alcance dos índices finais dos indicadores. Enquanto que, em 2004, em 70% dos programas a possibilidade de alcance dos índices previstos para os indicadores em 2007 era estimada como alta ou média, em 2005 esse percentual caiu para 47%. Observa-se que em 2005 não foi solicitada a viabilidade de alcance dos índices dos indicadores que não foram apurados naquele ano. Nota-se ainda que é possível alterar os índices previstos dos indicadores ao final do PPA, anualmente, no momento de cada revisão. Os relatórios individualizados de cada programa apresentam as razões explicitadas pelas suas gerências quanto à possibilidade de alcance dos índices.

Cobertura de Atendimento ao Público-Alvo

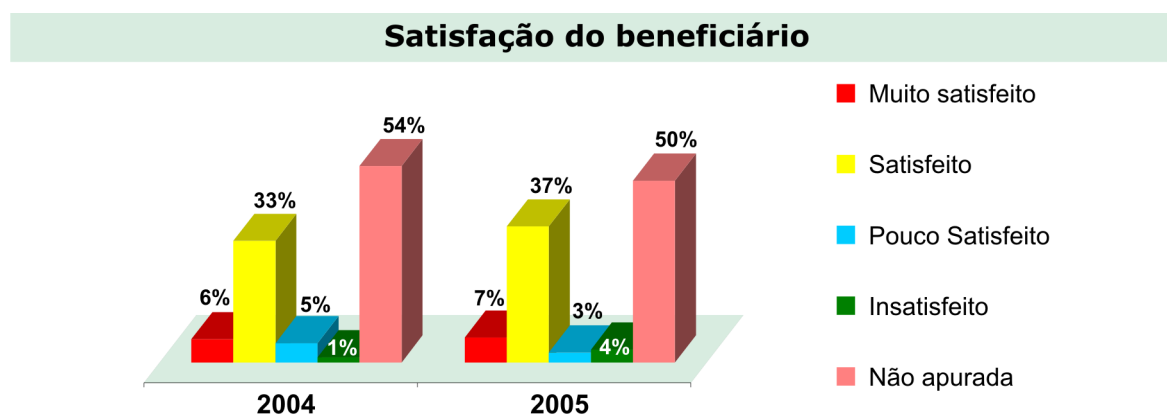


Fonte: Sigplan

A avaliação dos programas quanto à cobertura do público-alvo apresentou resultados semelhantes nos anos de 2004 e 2005. Nos programas avaliados, a cobertura do público-alvo foi considerada dentro do previsto em 56% e 57% dos casos nos anos de comparação, respectivamente. Observa-se resultados similares quanto aos programas cuja cobertura do público-alvo ficou acima do previsto, alcançando 11% e 12% do total de programas avaliados nos anos de 2004 e 2005, respectivamente. Cabe destacar, entretanto, que o percentual de programas com a cobertura do público-alvo abaixo do previsto foi maior do que o percentual de programas com a cobertura acima do previsto nos dois anos.

Ao se analisarem os resultados da avaliação em 2005 por setor, constata-se um maior percentual de programas com a cobertura do público-alvo acima do esperado nas áreas "Gestão do Estado" (MF, MD, PR, MP e MRE) de 25,0%, "Produtivo" (MAPA, MCT, MDIC, MDA, MTur e SEAP) de 25,0% e "Social" (MEC, MS, MinC, MPS, MTE, MDS e MEsp) de 36,4%, enquanto que o percentual de programas com a cobertura do público-alvo abaixo do esperado foi maior no setor "Infra-estrutura" (MME, MT, MC, MI e MCid) de 40,8%. A cobertura do público-alvo considerada dentro do esperado, por sua vez, foi mais evidente nos setores "Gestão do Estado" (25,8%) e "Social" (25,4%), sendo que destacam-se também alguns Ministérios de outros setores, tais como: o da Defesa, no setor "Gestão do Estado" (27,8%); o de Minas e Energia, no setor "Infra-estrutura" (52,6%); o da Saúde, no setor "Social" (34,0%); e o do Meio Ambiente, no setor "Transversal" (SEPPPIR, SPM, SEDH e MMA) de 69,2%.

Satisfação dos Beneficiários em Relação à Execução do Programa

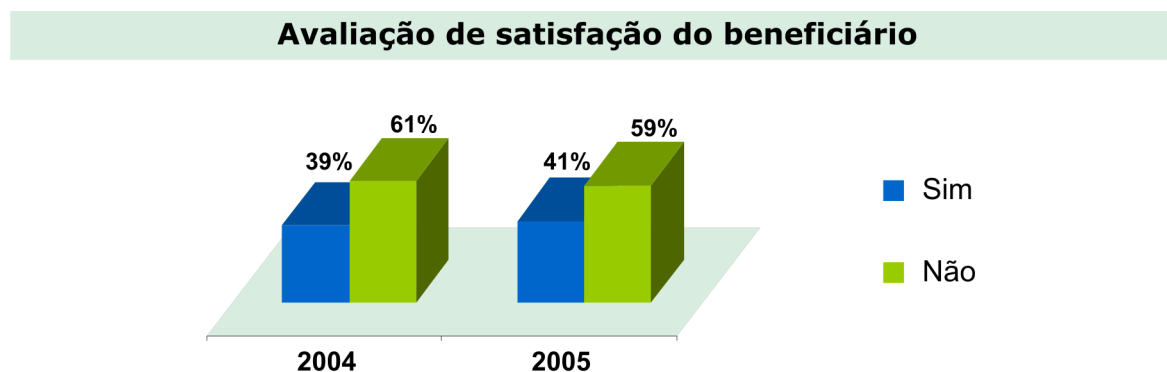


Fonte: Sigplan

A satisfação dos beneficiários foi apurada em 186 programas (44% do total), dos quais cerca de 163 (87% dos que mediram a satisfação) consideraram seus beneficiários satisfeitos ou muito satisfeitos.

O perfil das respostas é semelhante ao observado no exercício de 2004, quando não foi apurada a satisfação dos beneficiários em mais da metade dos programas avaliados.

Observa-se que as gerências declararam haver mecanismos de medição da satisfação dos beneficiários em 41% dos programas, conforme resposta à questão. Todavia, em resposta à outra questão complementar, apenas 14% dos gerentes informaram que não apuravam a satisfação dos beneficiários. Assim, estima-se que 45% dos programas que aferiram a satisfação do beneficiário, não utilizaram mecanismos formais de medição, indicando que parte dessa avaliação foi realizada sem a utilização



Fonte: Sigplan

de mecanismos objetivos, ou seja, baseou-se exclusivamente na subjetividade das equipes gerenciais.

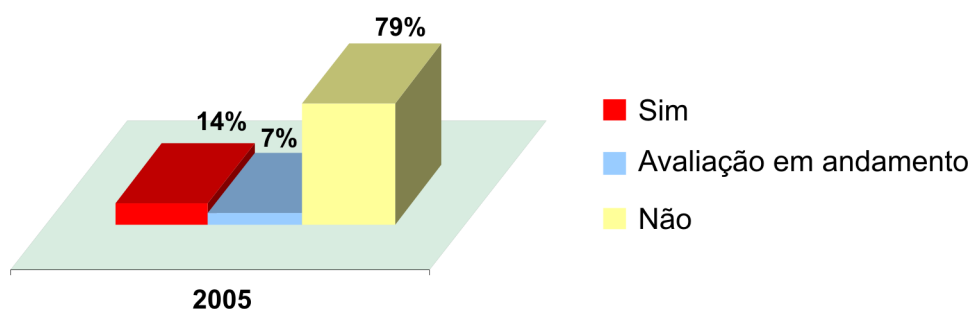
Nos relatórios de avaliação estão registradas as formas de captar a percepção do público-alvo, que muitas vezes não condizem com as metodologias habituais de consulta. É freqüente considerar-se como evidência de satisfação os registros pontuais

de usuários que externaram sua satisfação com os benefícios e o atendimento proporcionados pelo programa, bem como as opiniões emitidas em eventos tais como reuniões, ouvidorias, sites na Internet, palestras e *workshops*.

Além disso, é comum inferir-se a satisfação do público-alvo a partir da conclusão de projetos e atividades desenvolvidos pelos programas, como, por exemplo, deduzir-se que o usuário está satisfeito porque se finalizou a construção de um trecho rodoviário, foi inaugurado um hospital, etc.

Realização de Avaliações

Existência de outras Avaliações do Programa



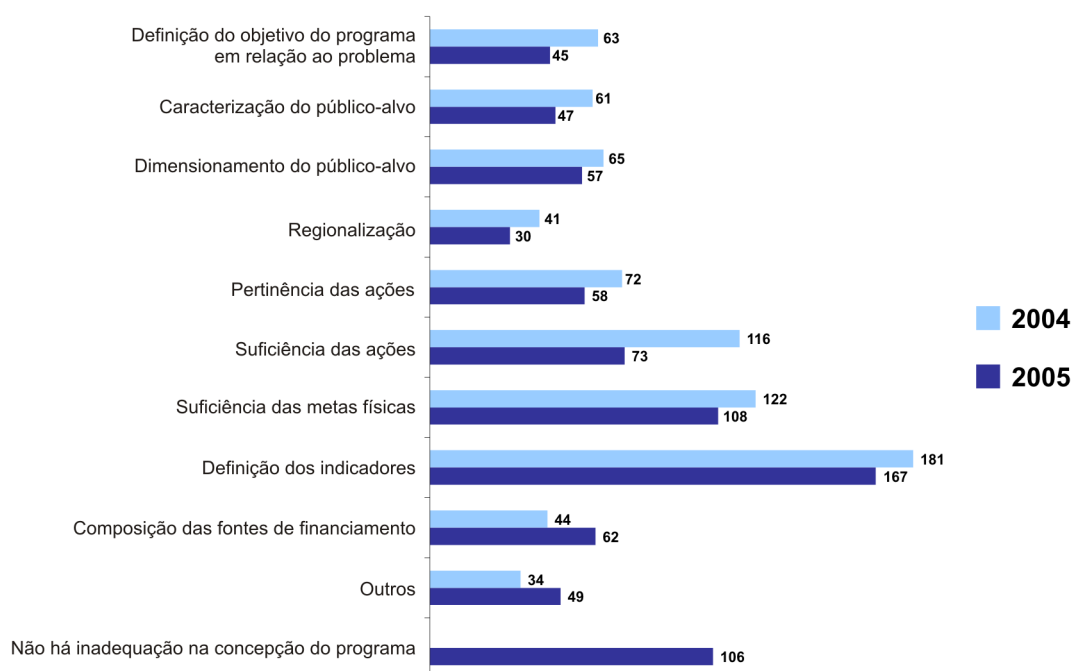
Fonte: Sigplan

Em 2005, a inclusão de uma questão relativa à realização de outras avaliações, além da avaliação anual dos programas do PPA, originou um mapeamento das respostas que permite conhecer melhor o desenvolvimento das funções de avaliação nos órgãos setoriais.

Dentre os gerentes dos 368 programas avaliados, 79 informaram a existência de outras avaliações em 2005 - 53 concluídas no exercício de 2005 e outras 26 em andamento. Merecem destaque, quanto ao percentual de programas avaliados ou em avaliação, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (88%), do Trabalho e Emprego (30%) e da Saúde (28%). Contudo, a análise qualitativa da questão relativa a este tema demonstra que 41% das respostas denotam um conceito inadequado de avaliação por parte de alguns órgãos setoriais, os quais consideram como sendo avaliação a realização de processos relacionados ao monitoramento dos programas. Desse ponto de vista, é válido afirmar que apenas 13% dos programas do PPA realizaram avaliações outras com a finalidade de orientar a implementação e aferir a efetividade de seus programas. No cômputo geral, 22 programas (27%) realizaram avaliações externas, 18 (22%) registraram as avaliações realizadas por instituições de controle e financiamento, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e 8 (10%) mencionaram as avaliações internas, realizadas no âmbito do órgão setorial.

Concepção de Programas

Aspectos inadequados da Concepção em 2005



Fonte: Sigplan

Em 2005, aproximadamente 87% dos programas (263) apontaram algum problema na concepção. A definição dos indicadores foi o aspecto da concepção onde mais se perceberam necessidades de aprimoramento, conforme as avaliações apresentadas por 167 gerentes de programas. No escopo das inadequações, os indicadores representam 21% dos casos. Embora 97% dos programas do tipo “Finalístico” e 100% do tipo “Serviços ao Estado” apresentassem indicadores, foram percebidas deficiências significativas relacionadas à capacidade de medição de resultados e à dificuldade de apuração periódica dos índices dos indicadores. Para exemplificar, dos 798 indicadores distribuídos entre os 392 programas do PPA, apenas 440 foram apurados no ano de 2005. Entre os Ministérios que perceberam mais evidentemente o problema estão os do Meio Ambiente e da Defesa, com 16 e 12 programas, respectivamente.

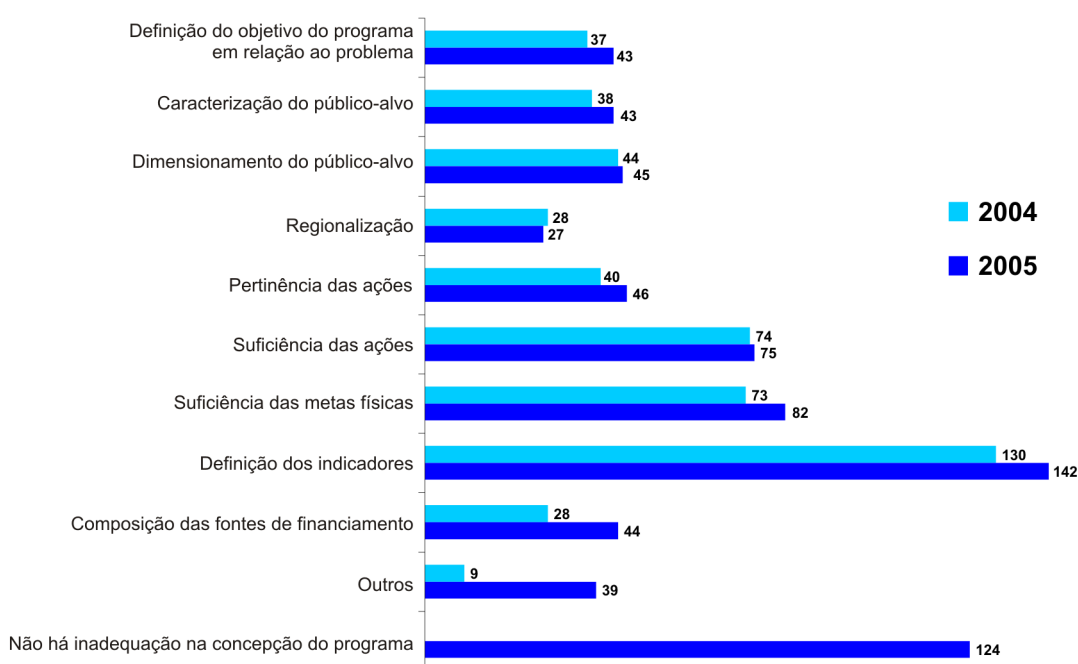
Outro aspecto considerado inadequado diz respeito à insuficiência das metas físicas das ações. Gerentes de 108 programas consideraram que as metas físicas não estão quantificadas de modo a possibilitar o alcance dos objetivos dos programas. Esse problema é mais evidente nos Ministérios da Defesa (17 programas) e do Meio Ambiente (8 programas). Em geral, o problema aparece difusamente nos demais Ministérios. Os Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Previdência Social, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e dos Transportes identificaram o problema em apenas 1 programa cada.

Merece atenção, também, a percepção da suficiência das ações. Os gestores de 73 programas consideraram que as ações não são suficientes para o alcance dos objetivos, contra 116 em 2004, o que demonstra uma percepção de melhoria neste quesito da ordem de 37%. Ministérios como os da Educação e da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento não identificaram este problema. Salvo quanto ao problema relativo à insuficiência das ações, as demais variáveis comportaram-se de forma similar nos anos de 2004 e 2005.

Outros aspectos assinalados em 2005, porém com menores ocorrências, referem-se à inadequação do objetivo do programa, à má caracterização e ao mau dimensionamento do público-alvo, à dificuldade de localização regional do problema, à pertinência das ações e à composição das fontes de financiamento. Além disso, entre os problemas informados pelos gerentes de programas encontram-se incorreções na descrição dos atributos dos programas, dificuldades de desmembramento de programas demasiado abrangentes, dificuldade de inserção e coordenação de ações multissetoriais e inadequação de alguns produtos de ações.

Aperfeiçoamentos necessários na revisão da concepção do programa

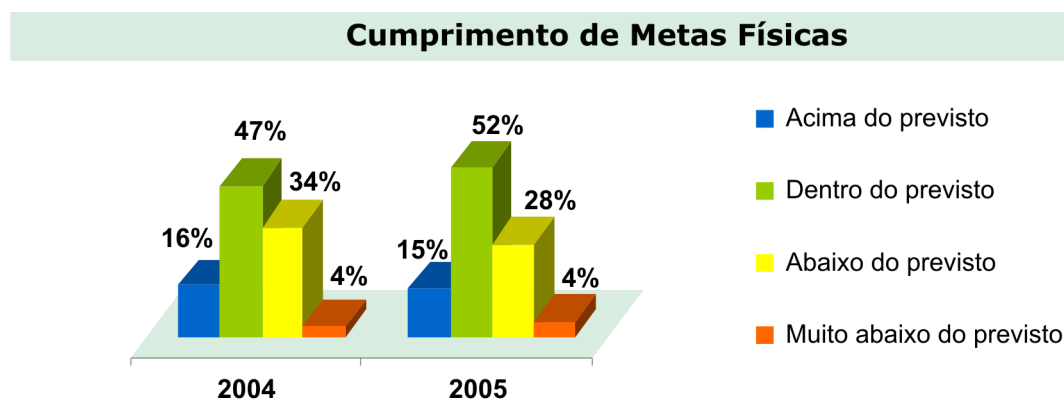


Fonte: Sigplan

No início de 2006, momento da avaliação relativa ao ano base de 2005, os gerentes declararam que havia 245 (66%) programas que necessitavam de aprimoramento na concepção, mesmo após as modificações promovidas pela revisão do Plano encaminhada ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2005. Dentre os aspectos da concepção que ainda necessitavam de aprimoramento foi citada a definição dos indicadores em 142 programas, correspondendo a 20% do total das inadequações. Tal fato mostra uma aparente melhora em relação a 2004 (26%). Assim, percebe-se que, embora o problema da deficiência nos indicadores tenha sido diagnosticado no processo de revisão do PPA, não se obtiveram ainda avanços satisfatórios. Os Ministérios que declararam maiores problemas na definição dos indicadores são o dos Transportes (13 programas), o de Minas e Energia (12 programas), o do Meio Ambiente (12 programas) e o da Defesa (10 programas). A insuficiência das ações e metas físicas também continua a ser um problema. Todavia, identificou-se na revisão de 2006, em todos os itens pesquisados, uma percepção de melhoria, ainda que gradual, em relação à qualidade da concepção dos programas.

Entre os outros aspectos da concepção que foram citados estão a redefinição de atributos de programas e ações, principalmente em relação a seus produtos; a abrangência de objetivos que dificultam a gestão; a dificuldade em tratar temas transversais; e a necessidade de mudança na postura de planejamento, como por exemplo, a aplicação de mais recursos na prevenção do que na mitigação de problemas.

Atendimento das Metas Programadas



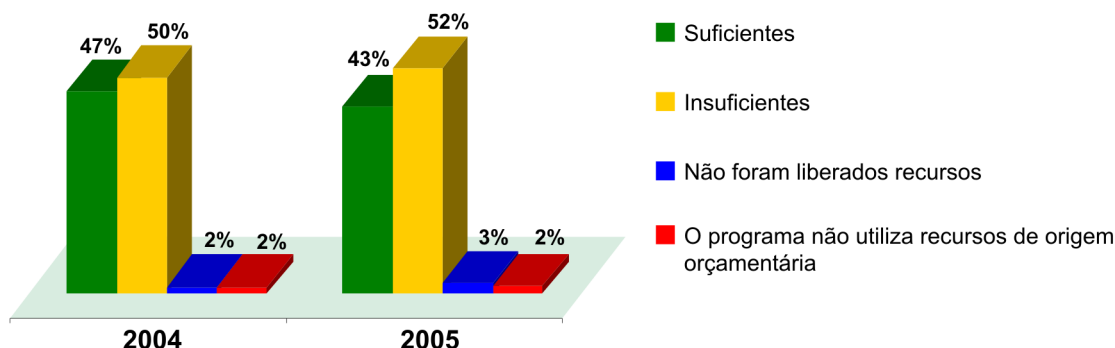
Fonte: Sigplan

A avaliação dos programas quanto ao cumprimento das metas físicas mostra que houve uma melhoria nos resultados de 2005 em comparação com os de 2004. O cumprimento das metas físicas foi considerado dentro do previsto em 47% e 52% dos programas avaliados nos anos de 2004 e 2005, respectivamente. Observa-se que os resultados dos programas cujo cumprimento de metas físicas ficou acima do previsto foram similares nos dois anos - 16% e 15% do total de programas avaliados nos anos de 2004 e 2005, respectivamente. Contudo, ressalta-se que o percentual de programas que tiveram cumprimento de metas físicas abaixo do previsto foi menor do que no ano de 2005.

Quando se analisam os resultados da avaliação de 2005 por setor, constata-se que o percentual de programas com cumprimento de metas físicas acima do esperado foi maior nas áreas "Gestão do Estado" (30,4%) e "Social" (44,6%), enquanto que o percentual de programas com o cumprimento de metas físicas abaixo e muito abaixo do esperado foi maior no setor "Infra-estrutura" (35,2% e 56,3%, respectivamente). Por outro lado, a análise do cumprimento de metas físicas dentro do esperado mostra que, embora o percentual de programas nessa situação tenha sido maior nos setores "Gestão do Estado" (24,5%) e "Social" (26,6%), alguns Ministérios destacaram-se, tais como o da Defesa, no setor "Gestão do Estado" (31,9%); o de Minas e Energia, no setor "Infra-estrutura" (48,4%); o da Saúde, no setor "Social" (33,3%); e o do Meio Ambiente, no setor "Transversal" (59,3%).

Implementação de Programas: Execução Orçamentária e Não-Orçamentária

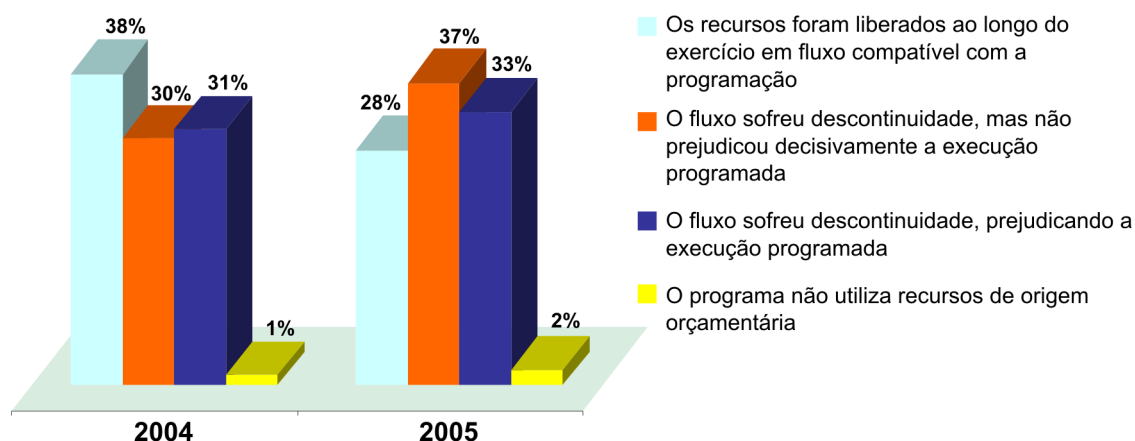
Recursos Orçamentários Executados



Fonte: Sigplan

Os recursos orçamentários executados em 2005, em relação às dotações autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), foram considerados suficientes por 43% dos programas (160), localizados principalmente nos Ministérios da Saúde, Minas e Energia, Planejamento, Orçamento e Gestão, Fazenda e Educação. Contudo, 52% dos programas consideraram os recursos orçamentários executados insuficientes para a sua implementação. Esta informação pode, ainda, ser complementada pela sua análise em relação às informações obtidas em 2004, o que permite evidenciar um ligeiro aumento na marcação deste item. Nos Ministérios da Defesa, Meio Ambiente, Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Transportes a indicação de insuficiência de recursos orçamentários executados variou entre 65% e 94% da programação total.

Compatibilidade do Fluxo de Recursos



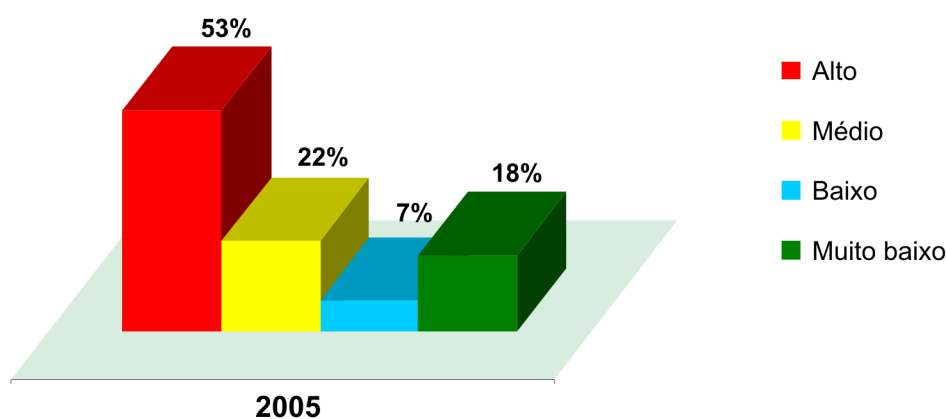
Fonte: Sigplan

A análise da execução dos recursos orçamentários deve considerar a compatibilidade do fluxo de recursos com a programação física, uma vez que a execução orçamentária é diretamente influenciada pela liberação dos recursos durante o exercício. Neste quesito, em 2005, o fluxo de recursos foi geralmente considerado compatível pelos Ministérios de Minas e Energia, Saúde, Planejamento, Orçamento e Gestão

e Relações Exteriores. No entanto, observa-se uma discreta variação em relação a 2004, influenciada pelo aumento de ocorrências de descontinuidade do fluxo de recursos em 71% dos programas, embora 37% deles, entre os quais se destacam os Ministérios de Ciência e Tecnologia e da Defesa, declarem que essa descontinuidade de fluxo de recursos não prejudicou decisivamente sua implementação.

Contudo, a análise da série histórica 2000-2006 referente à compatibilidade entre a liberação de fluxos financeiros e a implementação dos programas revela que a “descontinuidade com prejuízo para a execução” pode ser considerada uma restrição sistêmica por atingir cerca de 1/3 dos programas do Plano Plurianual a cada ano. O prejuízo à execução orçamentária em função da descontinuidade de liberação de recursos foi apontado, principalmente, pelos Ministérios dos Transportes, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e das Cidades e pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Impacto das ações que utilizam recursos de origem não orçamentária



Fonte: Sigplan

Em 2004, a questão foi analisada sob o prisma da suficiência. Constatou-se que apenas 51 programas (14%) utilizaram recursos de origem não orçamentária, sendo que 36 programas os consideraram suficientes. Em 2005, a questão foi reformulada com o objetivo de medir o impacto da utilização deste tipo de recursos na implementação dos programas. Por meio deste detalhamento pretende-se evidenciar a contribuição desta fonte de recursos para o alcance dos resultados dos programas. Em 2005, além do aumento no índice de ações que utilizaram recursos de origem não orçamentária (22%), constatou-se que o impacto destes recursos na implementação dos programas foi considerado alto, principalmente, naqueles sob a responsabilidade de Ministérios como os de Minas e Energia, Meio Ambiente e Fazenda.

Execução das Ações de Gestão e Administração do Programa (GAP)

As ações padronizadas denominadas “Gestão e Administração do Programa” (GAP)² fazem parte de 229 programas (60%) do Plano Plurianual. Sua finalidade

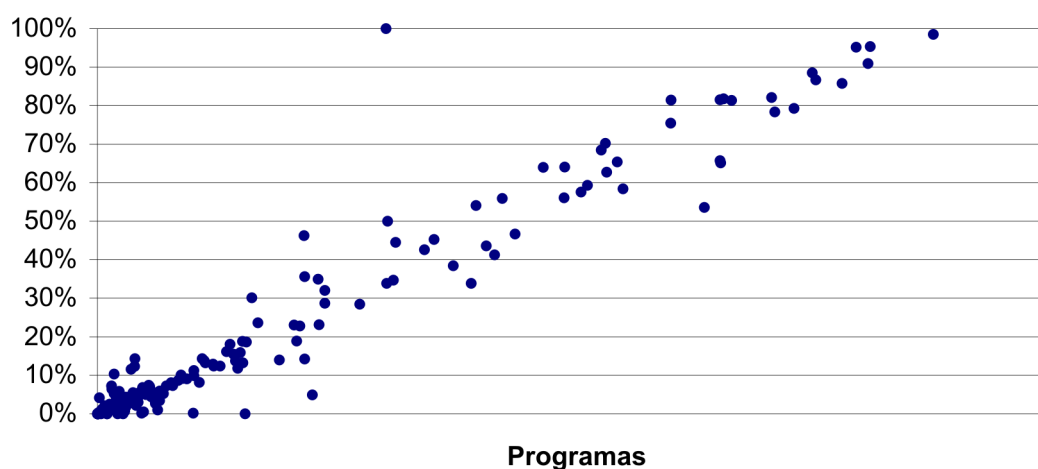
² As despesas que podem ser objeto de gasto na GAP são: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas

é constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas.

A despesa fixada pela LOA de 2005 para o custeio das ações GAP representa, em média, 14,08% do valor total dos programas do PPA. A realização de despesas nesse tipo de ação correspondeu a uma média de 16,37% do valor total liquidado pelos programas finalísticos que possuíam essa ação. O valor total executado por ações deste tipo superou 7,78 bilhões de reais.

A metade dos programas executou até 3,76% do total da despesa em ações GAP (valor mediano). Essa concentração de baixos valores percentuais de execução pode ser evidenciada no gráfico a seguir, que demonstra o gasto percentual em ações GAP de cada um dos 229 programas.

GAP - Percentual de Despesa Realizada em GAP



Fonte: Sigplan

Não obstante, 32 programas executaram mais da metade de suas despesas nessa ação. Isso corresponde a 8% dos programas do PPA ou 14% dos programas que dispõem de ação GAP. É importante lembrar que a GAP pode comportar despesas de pessoal ativo e encargos sociais, sobretudo em unidades orçamentárias que são responsáveis por apenas um programa no PPA.

Em 2005, o roteiro de avaliação dos programas do PPA passou a incorporar uma questão destinada a verificar junto às gerências de programas quais os principais objetos de gasto na GAP, sua contribuição para o programa e as dificuldades que impedem a apropriação dos objetos de gasto às ações finalísticas do programa.

Nos 185 programas que responderam à questão foram identificados apenas objetos de gasto compatíveis com a finalidade da ação, com destaque para as despesas de passagens e diárias e realização de eventos. A principal dificuldade apontada para a apropriação de gastos da GAP é a inexistência de um sistema de custeio que possibilite a apropriação dos custos nas ações finalísticas de programas. É destacada pelas gerências de programa a conveniência administrativa proporcionada pela

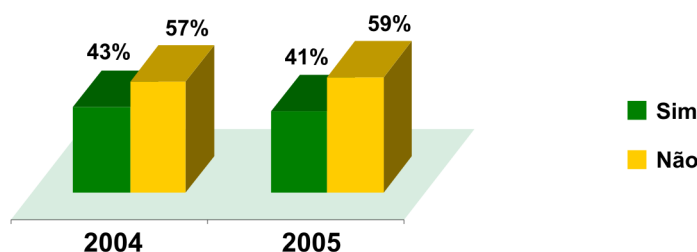
públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas, etc.; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração do programa.

ação, que contribui de forma difusa para a consecução dos resultados previstos para o conjunto das demais ações dos programas.

Adequação dos Recursos Materiais e da Infra-Estrutura

No que se refere aos recursos materiais e à infra-estrutura, questionou-se por meio de pergunta objetiva sobre sua adequação e disponibilidade. Em caso de marcação afirmativa, a questão oferecia opções sobre a localização da inadequação: nas equipes gerenciais e ou nas executoras.

Adequação dos Recursos Materiais e Infra-Estrutura disponíveis



Fonte: Sigplan

Ao se compararem os problemas relativos a recursos materiais e de infra-estrutura entre os anos de 2004 e 2005 nota-se uma constância. Em 2005, gerentes de 216 programas informaram a existência do problema. Entre esses, houve 132 relatos sobre inadequação na infra-estrutura e 121 sobre inadequações de recursos materiais por parte das equipes executoras. O problema na gerência é menos evidente, tendo sido relatado em 111 casos de inadequação em infra-estrutura e 74 casos relativos a recursos materiais.

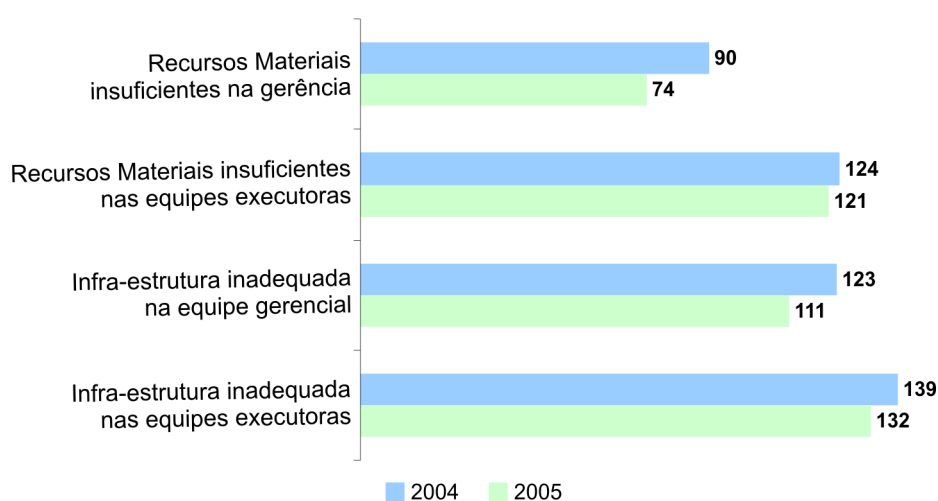
Em 2005, os problemas relativos a recursos materiais concentraram-se nas equipes executoras dos seguintes Ministérios: da Defesa (13 programas), dos Transportes (13), da Justiça (11 programas) e da Saúde (10 programas).

Os problemas relativos à infra-estrutura, por sua vez, afetam uniformemente as gerências e as equipes executoras, somando 243 ocorrências. Nas equipes gerenciais o problema está concentrado nos Ministérios das Cidades (11 programas), da Justiça (9 programas) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (8 programas). Nas equipes executoras, o problema é mais aparente nos Ministérios da Justiça (13 programas), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (11 programas), da Defesa (11 programas), da Saúde (11 programas) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (8 programas).

Os problemas enfrentados pelos órgãos referem-se à falta de: equipamentos de informática; laboratórios para o desenvolvimento de novas tecnologias; material de consumo e bens, especialmente veículos; e manutenção e ampliação de espaço físico e instalações. Para especificar os problemas enfrentados, destaca-se principalmente a falta de espaço físico e de informatização, como por exemplo, na Controladoria-Geral da União. Embora alguns órgãos tenham encontrado soluções para problemas de espaço físico, como é o caso do Centro Gestor e Operacional do Sistema de

Proteção da Amazônia (Censipam), que gerencia o programa “Informações Integradas para Proteção da Amazônia” e do Programa de Desenvolvimento da Economia Cafeeira, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que decidiu pela transferência da administração da rede armazenadora dos estoques oficiais de café à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), outros ainda necessitam buscar soluções para a ampliação de suas instalações. O programa “Defesa Jurídica da União”, por sua vez, executado pela Advocacia-Geral da União, carece de informatização dos processos judiciais e da criação e interiorização de novas varas. Em alguns casos, como o do programa “Modernização do Sistema Penitenciário Nacional”, percebe-se que o problema de ausência de espaço físico nas equipes executoras é mais evidente.

Recursos Materiais e Infra-Estrutura Insuficientes/Inadequados



Fonte: Sigplan

Há ainda problemas que ocorrem no nível local como, por exemplo, o ProJovem, que depende das parcerias com os Municípios para investimentos em espaço físico. Já o programa “Desenvolvimento da Bovideocultura” apresenta ênfase na escassez de infra-estrutura em vários Estados da região Norte e Nordeste. O programa “Desenvolvimento da Suideocultura” também apresenta dificuldades de realização de convênios nessas regiões. O programa “Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis” também informa que alguns Estados e Municípios necessitam de equipamentos, tais como geladeiras, termômetros, caixas térmicas para a melhoria da qualidade da rede de frio, informatização dos sistemas em coordenações municipais e salas de vacinação. O programa “Gestão do Patrimônio Imobiliário da União” necessita de adequação e ou reforma da estrutura física das suas gerências regionais.

O programa “Democratização do Acesso à Informação Jornalística, Educacional e Cultural”, do Gabinete da Presidência da República, embora tendo afirmado melhoria no gerenciamento e nos processos, que permitiram avanços em 2005, ainda carece de investimentos em equipamentos e tecnologia, problema que tem afetado diversos setores. Alguns programas que identificaram esse problema de forma específica estão citados a seguir: “Desenvolvimento da Agricultura Orgânica (Pró-Orgânico)”; “Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau”;

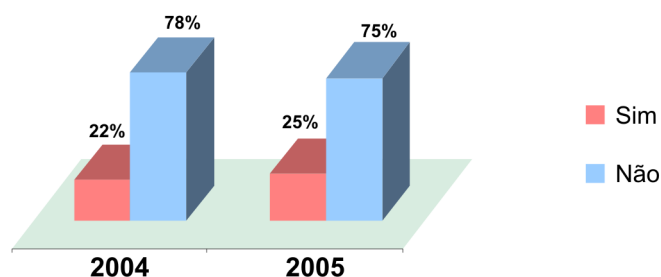
“Manejo e Conservação de Solos na Agricultura”, que necessita de *notebooks* e GPS; “Minimização de Riscos no Agronegócio”, que necessita de equipamentos de informática para a operacionalização dos seguros; “Arrecadação de Receitas Previdenciárias”, no qual o desenvolvimento dos sistemas de tecnologia de informação não acompanhou as demandas requeridas; “Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas”; e “Sociedade da Informação”, no qual se identifica insuficiência na infraestrutura interna de comunicação de dados de universidades.

Além dos problemas relativos à tecnologia, 33 programas carecem de ampliação e recuperação da frota de veículos utilizados para o desenvolvimento de suas ações.

Finalmente, diversos programas, como é o caso do “Reforma do Judiciário”, agregam mais de uma deficiência concomitantemente: falta de infra-estrutura, de equipamentos de informática, de telefones e de mobiliário.

Adequação e Necessidades de Recursos Humanos

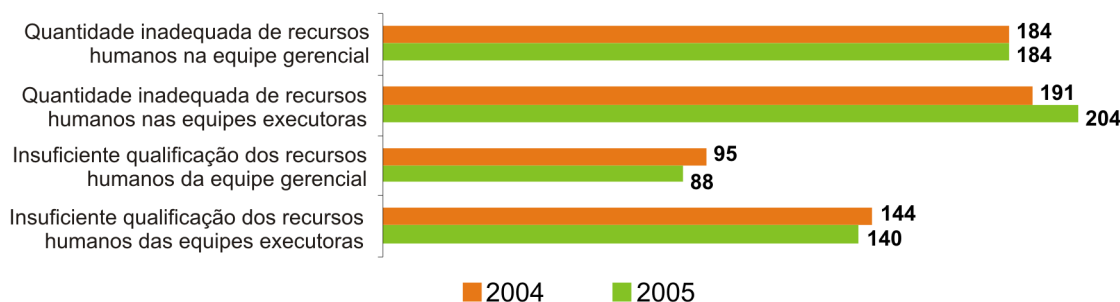
Adequação dos Recursos Humanos disponíveis



Fonte: Sigplan

A inadequação dos recursos humanos disponíveis nos Ministérios para a implementação dos programas pode ser considerada como uma restrição sistêmica em cerca de 2/3 dos programas do Plano Plurianual. No quadro a seguir constata-se que a inadequação quantitativa é mais percebida nas equipes executoras (55% em 2005).

Qualidade e Quantidade de Recursos Humanos



Fonte: Sigplan

Na análise qualitativa da questão vários fatores foram apontados como responsáveis pela insuficiência de recursos humanos, destacando-se a falta de plano de carreira e de quadro de pessoal próprio, em alguns órgãos setoriais e a alta rotatividade dos funcionários no serviço público. Neste aspecto, ressalta-se que os órgãos que oferecem salários pouco atrativos perdem frequentemente servidores para outras instituições públicas por motivo de aprovação em concursos públicos. Um outro aspecto que influencia a rotatividade de servidores é a sua migração da unidade central para os órgãos setoriais, caso típico no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A alta rotatividade influencia também na qualificação dos recursos humanos, exigindo a promoção de constante capacitação. Como conseqüência, vários Ministérios informam que o quadro de pessoal, no âmbito dos programas, é composto por servidores terceirizados, estagiários, consultores, servidores contratados temporariamente e por ocupantes de cargos comissionados. A escassez de recursos humanos é mencionada como a principal restrição à implementação do programa, no que se refere ao acompanhamento da execução de suas ações, atividade em geral prejudicada, principalmente, nos casos em que a ação é executada de forma descentralizada.

No que se refere à qualificação dos recursos humanos, constata-se a menção à necessidade de investimento sustentável em treinamento e capacitação pela totalidade dos Ministérios. Em alguns casos, dado à especificidade do trabalho e à iminência da aposentadoria dos atuais servidores, a inadequação em relação à qualificação consiste na realização de preparação prévia no médio e longo prazo de novos funcionários. Em outros, a insuficiência de recursos humanos impede a participação dos servidores existentes em cursos de capacitação.

Restrições ao Desempenho dos Programas

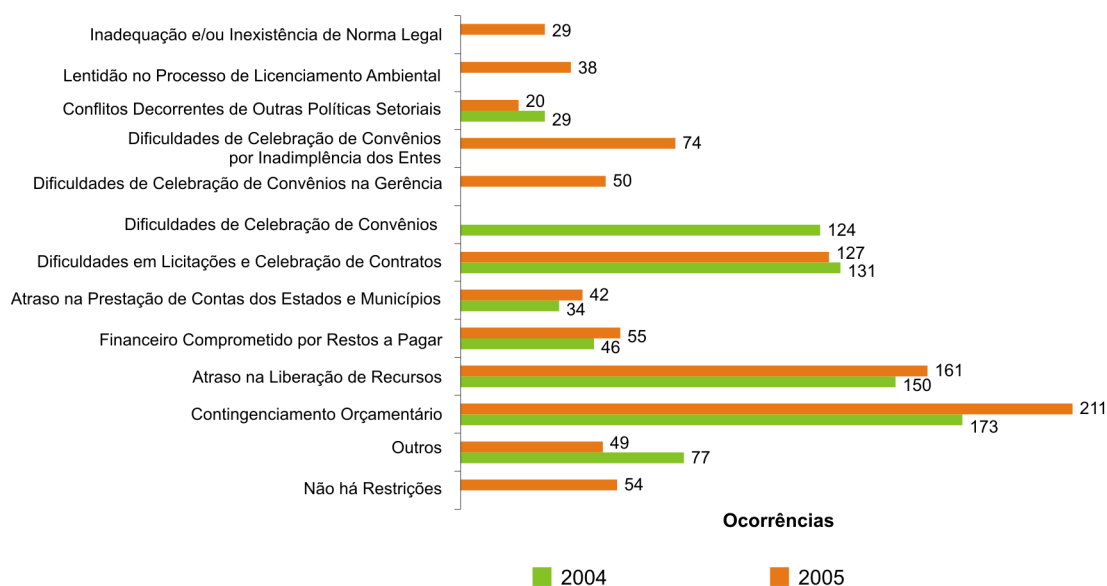
Tanto em 2004 quanto em 2005 os gerentes informaram que 54 programas não apresentavam nenhuma das opções de restrições ao desempenho das ações, o que representa 14,6% do total de programas avaliados. Os outros 315 programas avaliados indicaram 856 restrições, contra 764 em 2004. Observe-se que é possível indicar mais de uma restrição para o mesmo programa. Além disso, outras restrições foram indicadas em questões específicas, como é o caso dos recursos humanos e materiais. Foram disponibilizadas mais opções de restrições no roteiro de avaliação de 2005 do que de 2004, razão pela qual alguns itens do gráfico não contém registros neste exercício.

Em ambos os anos as restrições mencionadas pelos gerentes concentraram-se em questões relacionadas ao contingenciamento orçamentário, ao atraso na liberação de recursos e às dificuldades em licitações e celebração de contratos. O contingenciamento foi considerado um problema por 173 programas em 2004 e 211 em 2005, interferindo em 48% e 57% dos programas avaliados, respectivamente. Em 2005, os Ministérios nos quais a magnitude do problema foi percebida com maior intensidade foram os do Meio Ambiente (20 dentre 27 programas avaliados), da Defesa (19 dentre 27 programas avaliados), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (17 dentre 24 programas avaliados) e dos Transportes (17 dentre 19 programas avaliados). Alerta-se que os órgãos relatados a seguir identificaram o problema em todos os seus programas: Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (3 programas), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2 programas), Advocacia-Geral da União (1 programa), Câmara dos Deputados (1 programa),

Controladoria-Geral da União (2 programas), Justiça do Trabalho (1 programa) e Superior Tribunal de Justiça (1 programa). Destaca-se como exceção o Ministério da Educação, onde o problema foi percebido em apenas 2 programas.

O atraso na liberação dos recursos foi mencionado por 150 programas em 2004 e 161 em 2005, representando 42% e 44% do total de programas, respectivamente. Em 2005, os Ministérios nos quais o problema foi percebido com maior intensidade foram os da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (18 programas), do Meio Ambiente (14 programas), da Defesa (13 programas) e dos Transportes (13 programas). Alerta-se que os órgãos relatados a seguir identificaram o problema em todos os seus programas: Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Justiça do Trabalho e Superior Tribunal de Justiça.

Restrições que Interferiram nas Ações de Maior Impacto



Fonte: Sigplan

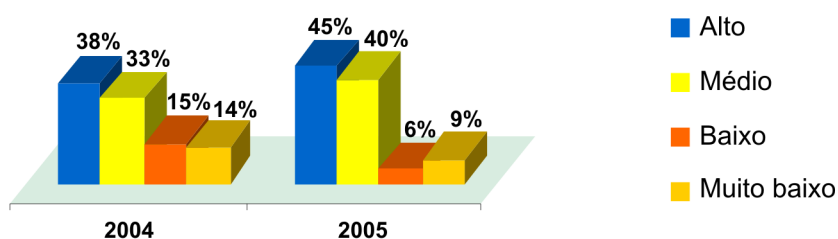
As dificuldades em licitações e celebração de contratos, por sua vez, foram mencionadas por 131 programas em 2004 e 127 em 2005, o que corresponde a 36% e 34% do total de programas, respectivamente. Em 2005 os Ministérios nos quais o problema foi percebido com maior magnitude foram os de Minas e Energia (13 dentre 26 programas avaliados), dos Transportes (13 programas) e da Saúde (12 dentre 25 programas avaliados). Alerta-se que os órgãos relatados a seguir identificaram o problema em todos os seus programas: Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Câmara dos Deputados e Justiça do Trabalho.

No que se refere às dificuldades de celebração de convênios, em 2005 analisaram-se separadamente as localizadas na gerência (50 programas) e as provenientes da inadimplência dos entes (74 programas). Em 2004 essas dificuldades afetaram 124 programas. Percebe-se que durante os dois anos não houve reduções significativas nas restrições. Em 2005 foram incluídas duas modalidades de restrições: lentidão no processo de licenciamento ambiental (38 programas) e inadequação e ou inexistência de norma legal (29 programas). A primeira restrição foi mais evidente nos Ministérios dos Transportes (12 programas) e de Minas e Energia (10 programas). Em relação à segunda restrição, não houve concentração em nenhuma área específica.

Entre as demais restrições citadas encontram-se algumas que já estavam no rol de opções objetivas da questão específica do roteiro de avaliação. Há ainda aquelas relativas a problemas orçamentários (dotação orçamentária insuficiente) e financeiros, a recursos humanos e materiais e a mudanças de políticas, entre outras. Há também as de ordem administrativa, específicas de alguns programas, como é o caso da estrutura laboratorial incompatível com o tamanho do agronegócio brasileiro, que prejudica a implementação do programa “Desenvolvimento da Avicultura”.

Desempenho de Programas com Ações de execução Descentralizada

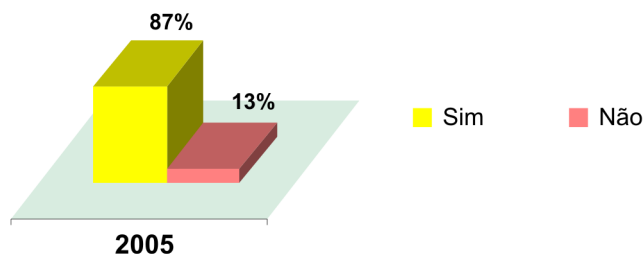
Desempenho dos Programas com Ações de execução descentralizada



Fonte: Sigplan

A maioria dos programas com ações de execução descentralizada apresentou um desempenho alto ou médio nos anos de 2004 e 2005. Além disso, destaca-se a melhoria no desempenho desses programas no ano de 2005 em comparação ao de 2004. Observa-se que aumentou o percentual de programas com desempenho alto (de 38% para 45%) e médio (de 33% para 40%). Por outro lado, houve redução no percentual dos programas que apresentaram um desempenho baixo (de 15% para 6%) e muito baixo (de 14% para 9%). A análise por setor demonstra que o desempenho de grande parte dos programas com ações de execução descentralizada nos setores de Estado, de infra-estrutura e transversal foi considerado médio, enquanto que a maior parte desse tipo de programa nos setores produtivo e social obteve um desempenho alto.

Existência de integração com a gerência do programa

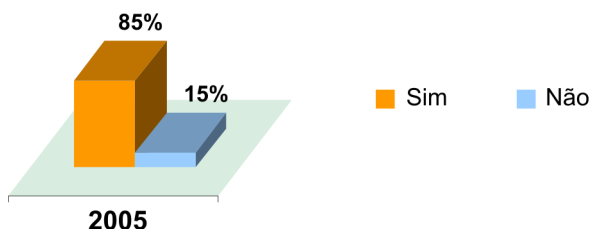


Fonte: Sigplan

A avaliação inovou em 2005 quando questionou a atuação dos executores no caso desses programas. Os dados revelam que houve integração entre os executores e as gerências em 87% dos programas. Isso pode ser constatado também no gráfico

abaixo, uma vez que houve disponibilização à gerência de informações sobre a execução das ações em 85% dos programas.

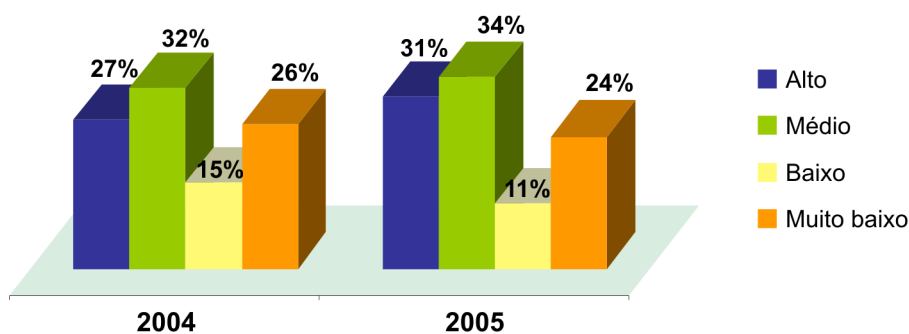
Informação disponibilizada pelos executores



Fonte: Sigplan

Desempenho dos Programas Multissetoriais

Desempenho das Ações Executadas em Outros Ministérios (programas multissetoriais)



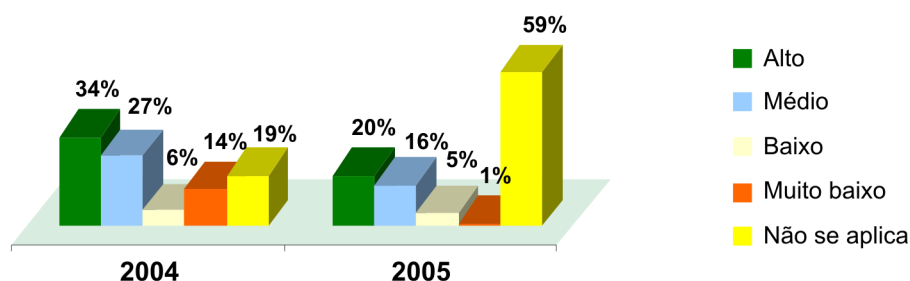
Fonte: Sigplan

Os programas multissetoriais vêm apresentando significativa melhoria no desempenho das ações com execução em outros Ministérios. Em 2005, dos 114 programas existentes, 65% dos programas multissetoriais apresentaram médio e alto desempenho. Contudo, ainda são apontados problemas relacionados à insuficiência de recursos pelo Ministério executor da ação (49% dos programas), à disponibilização de informações necessárias (48% dos programas) e à integração entre a gerência do programa e a coordenação da ação (46% dos programas). A principal consequência da falta de interação entre os órgãos executores envolvidos na implementação é o predomínio de uma visão setorial na elaboração dos programas que compõem o Plano Plurianual.

Desempenho de Ações Executadas em Outras Unidades Administrativas

A análise dos programas intra-setoriais, ou seja, aqueles que possuem ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão, mostra que, em 2005, houve uma redução na quantidade de ações executadas em outras unidades administrativas cujo desempenho foi considerado alto ou médio, em comparação com 2004 (de 34% para 20%). Isto pode ser explicado por uma diminuição do número de ações intra-setoriais, uma vez que o número de ações em que essa situação não se aplica aumentou substancialmente (de 19% para 59%) e o percentual de ações executadas em outras unidades administrativas com desempenho baixo ou muito baixo não aumentou em 2005.

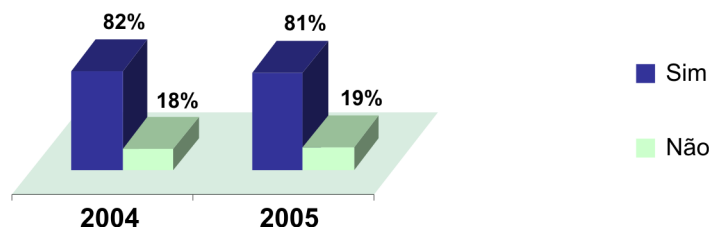
Desempenho das Ações Executadas em Outras Unidades Administrativas (programas intra-setoriais)



Fonte: Sigplan

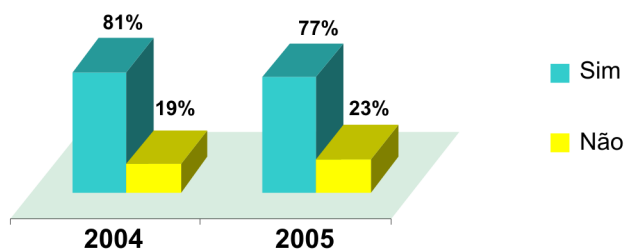
Ainda em relação aos programas intra-setoriais, o roteiro de avaliação questionou, também, sobre a disponibilização das informações necessárias pela unidade administrativa executora da ação e a existência de integração entre a gerência do programa e a coordenação da ação. Os gráficos abaixo mostram que não há diferença entre os resultados de 2004 e 2005. Nos dois anos houve disponibilização das informações necessárias pela unidade administrativa executora da ação e integração entre a gerência do programa e a coordenação da ação em cerca de 80% das ações, um resultado positivo, dado que este aspecto é essencial para o bom desempenho dos programas intra-setoriais.

Disponibilização das informações necessárias pela unidade administrativa executora da ação



Fonte: Sigplan

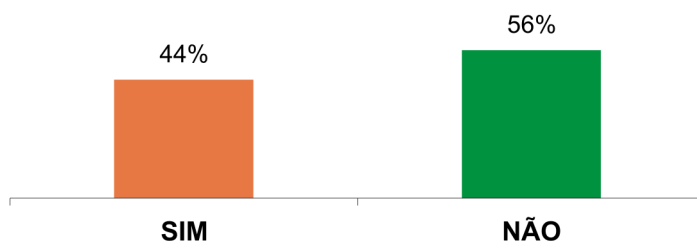
Existência de integração entre a gerência do programa e a coordenação da ação



Fonte: Sigplan

Realização de Parcerias

Existência de Parcerias Não Governamentais em 2005

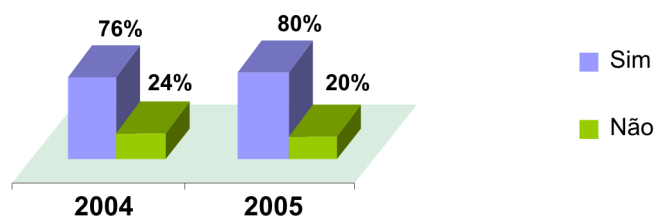


Fonte: Sigplan

Identificou-se em 2005 que 44% dos gerentes, o que corresponde a 164 programas, afirmaram manter parcerias não governamentais. Tendo em vista que, em 2004, a questão do roteiro solicitava apenas resposta subjetiva, não foi possível promover uma análise comparativa entre os dois anos. Destacam-se os Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com 22 e 18 programas trabalhando com parcerias, respectivamente. Ressalta-se que parte das parcerias não está expressa sob a forma de ações não-orçamentarias do Plano Plurianual.

Mecanismos de Participação Social

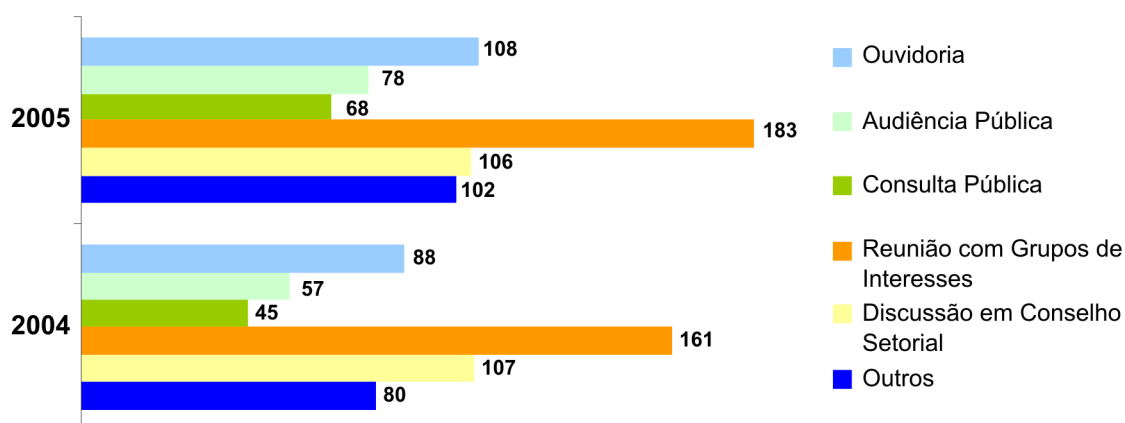
Existência de mecanismos de Participação Social



Fonte: Sigplan

Os resultados da avaliação nos anos de 2004 e 2005 mostram que, na maioria dos programas avaliados, há mecanismos de participação social. O percentual de programas que possuem mecanismos de participação social foi praticamente o mesmo em 2004 (76%) e 2005 (80%). Cabe destacar que em 11 Ministérios, 100% dos programas possuem algum tipo de mecanismo de participação social. A análise dos resultados revela que, nos dois anos, houve um aumento do número de programas que adotaram mecanismos de participação social, conforme se segue.

Mecanismos de Participação Social adotados



Fonte: Sigplan

Os Ministérios foram questionados, ainda, quanto ao tipo de mecanismo de participação social adotado na gestão dos seus programas. Dos 275 programas que, em 2004, informaram possuir mecanismos para promover a participação social, 59% utilizaram a reunião com grupos de interesses. O percentual de programas que utilizaram a discussão com conselho setorial, ouvidoria, audiência pública e consulta pública como mecanismo de participação social foi de 39%, 32%, 21% e 16%, respectivamente. Em 2005, os resultados foram semelhantes, uma vez que 50% dos 294 programas que possuíam mecanismos de participação social também utilizaram a reunião com grupos de interesses. O mesmo vale para os demais mecanismos: discussão com conselho setorial (29%), ouvidoria (29%), audiência pública (21%) e consulta pública (18%). Ressalte-se que os Ministérios informaram a adoção de outros mecanismos, tais como portais na Internet, participação da sociedade civil organizada em fóruns, comissões e comitês gestores e câmaras setoriais, centrais de atendimento.

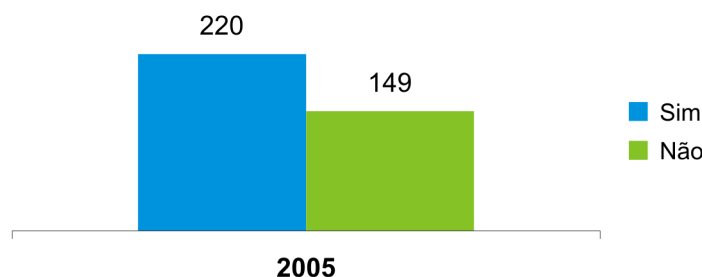
Boas Práticas na Gestão de Programas

Os gerentes deveriam responder se existem práticas de gestão a serem relatadas. Caso a resposta fosse afirmativa, os gerentes deveriam descrevê-las. Entendem-se como práticas de gestão as atividades executadas sistematicamente com a finalidade de gerenciar uma organização, constituindo padrões de trabalho. São também chamadas de processos, métodos ou metodologias de gestão.

Cerca de 60% (220) dos programas informaram utilizar boas práticas de gestão que podem ser replicadas na administração pública federal. Todavia, é preciso ressaltar que diversos aspectos citados pelos órgãos não constituem propriamente práticas

de gestão. Além disso, em alguns casos não é possível identificar de que forma tais procedimentos são implementados com os dados fornecidos para a avaliação.

Boas Práticas de Gestão de Programas - 2005



Fonte: Sigplan

Alguns Ministérios destacam-se quanto ao número de práticas de gestão informadas: Minas e Energia (18 programas), Defesa (17 programas), Transportes (17 programas), Saúde (15 programas), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (12 programas), Meio Ambiente (12 programas), Justiça (11 programas), Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (10 programas), Educação (9 programas) e Desenvolvimento Agrário (8 programas).

Os sistemas de monitoramento e avaliação constituem a maioria das experiências citadas. Os projetos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) são freqüentemente acompanhados e avaliados por meio do Sistema Embrapa de Gestão (SEG). No programa “Desenvolvimento Sustentável das Regiões Produtoras de Cacau”, as práticas são monitoradas permanentemente por meio de um Sistema Informatizado de Acompanhamento de Extensão Rural. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome constituiu uma Secretaria para tratar o tema da avaliação. O programa “Resíduos Sólidos Urbanos” utiliza o Sistema Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamento (SIGESAN), que permite o monitoramento dos convênios. O programa “Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos” utiliza o Sistema Brasil Alfabetizado, disponível para acesso amplo, para a consolidação das informações sobre a operacionalização e execução das ações, além do Plano de Avaliação do Programa Brasil Alfabetizado, que permite a atuação de diversas instituições especializadas na área de avaliação.

O Ministério da Educação apresenta outras boas práticas. Por exemplo, o programa “Desenvolvimento do Ensino Fundamental” criou o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (Siscort), que coloca à disposição das escolas e secretarias estaduais e municipais de educação um sistema desenvolvido para auxiliar as redes públicas de ensino fundamental a remanejar os livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). O programa “Educação para a Diversidade e Cidadania” criou o Projeto Escola Aberta, que é uma excelente oportunidade de socialização em espaços carentes de áreas de lazer, que pode ser replicada em situações semelhantes.

Existem também experiências que visam a garantir a transparência nas ações de governo. No programa “Proágua Infra-estrutura”, por exemplo, estão sendo desenvolvidos projetos-piloto que estimulam a participação pública na tomada de

decisão e que buscam formas de garantir a sustentabilidade dos sistemas implantados. Também foi citada, em alguns casos, a participação no Portal da Transparência. Além disso, alguns programas apresentam soluções simples, porém capazes de aprimorar sua gestão, como é o caso do programa “Luz para Todos”, que possui um Manual de Operacionalização que normatiza todo o processo de funcionamento e define as responsabilidades dos diversos atores. Em relação à economia de recursos públicos, que poderia minimizar os problemas relativos à escassez de equipamentos de informática e de tecnologia, foi relatado o uso, por exemplo, de *software* livre. Nesse aspecto, o programa “Inclusão Digital” está desenvolvendo uma ação focada no condicionamento de computadores. Outro fator de inovação mencionado em alguns programas refere-se à gestão participativa, como é o caso do programa “Gestão da Política Pesqueira”.

Estudos sobre boas práticas também têm ocorrido, por exemplo, no programa “Mobilidade Urbana”, que está identificando os Municípios brasileiros com boas práticas associadas à mobilidade urbana das pessoas com deficiência.

O Ministério da Defesa apresentou algumas práticas que podem ser adotadas por outros órgãos. O programa “Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica” citou programas e sistemas de controle de estoque de suprimentos. Outro exemplo é o do programa “Ensino Profissional do Exército”, que utiliza o Sistema de Planejamento Administrativo de Ensino e Cultura (SISPAEC), que realiza o levantamento das necessidades de recursos orçamentários, combustíveis, rações operacionais e indenização e requisição de passagens e diárias sob a gestão do Departamento de Ensino e Pesquisa do Exército.

Apenas um pequeno grupo de boas práticas foi relatado detalhadamente. Ressalta-se que a identificação de como essas práticas podem ser replicadas depende de um contato mais próximo com os órgãos que as relataram.

Conclusões

A finalidade da análise da avaliação da gestão do PPA foi a de evidenciar os principais aspectos positivos e as dificuldades relacionadas à implementação do conjunto dos programas, a partir da perspectiva de suas gerências responsáveis, na etapa de avaliação de programas do Plano Plurianual 2004-2007. Seu objetivo é indicar os aperfeiçoamentos necessários ao alcance dos objetivos almejados pelos programas de Governo.

Comparando-se a avaliação anual de 2005 com a de 2004, percebe-se uma discreta melhoria em relação ao exercício anterior, na visão das equipes gerenciais responsáveis pelos programas do PPA, quanto aos resultados obtidos e ao alcance das metas físicas. Esses desempenhos ocorreram num contexto de redução da insuficiência e maior descontinuidade no fluxo de recursos. É importante destacar, no entanto, que houve uma queda significativa na perspectiva e no alcance dos indicadores, sugerindo uma tendência negativa para o próximo exercício em relação à capacidade de se atingir os resultados previstos ou revelando uma baixa capacidade de previsão de resultados com base em sua sensibilidade aos recursos alocados nas ações planejadas.

Quanto à concepção, destacou-se a melhoria no desenvolvimento de novos indicadores, cuja apuração foi também mais efetiva em relação ao primeiro ano de execução do PPA. Em relação aos demais atributos dos programas, constatou-se a necessidade de um maior aperfeiçoamento para o próximo ano, algo inesperado em se tratando da avaliação de um plano que já havia sido revisado em 2004.

Dentre os principais problemas sistêmicos apontados ressalta-se a inadequação de recursos humanos, seja do ponto de vista de qualificação, seja do de adequação da força de trabalho, situação que afeta cerca de dois terços dos programas do Plano. Em seguida, destacam-se o contingenciamento orçamentário e o atraso na liberação de recursos como as restrições mais prejudiciais ao desempenho dos programas, ao lado das dificuldades no estabelecimento de contratos e convênios.

A análise dessas informações indica que um desafio ainda maior do que o de elaborar um diagnóstico dessas restrições sistêmicas à ação do Governo é o de criar procedimentos para sua superação, seja no campo do aperfeiçoamento da gestão dos programas, seja no da melhoria da gestão das organizações responsáveis pela sua execução. O sucesso da avaliação depende, portanto, não apenas do necessário aperfeiçoamento dos sistemas de informações para a implementação do Plano Plurianual, mas, sobretudo, da participação interessada e consciente dos agentes públicos, de forma a que se envolvam na construção coletiva de soluções, razão pela qual se faz necessário fortalecer as funções de monitoramento e avaliação nas organizações integrantes do Sistema de Planejamento e também do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA).

A parte seguinte da avaliação da gestão do plano destina-se a analisar o grau de consolidação do SMA com base nas informações obtidas por meio da etapa de avaliação setorial.

VISÃO SISTÊMICA DO DESEMPENHO DOS PROGRAMAS

Contextualização

A etapa de avaliação setorial subdivide-se em três partes interdependentes: 1) a avaliação quanto à concepção do conjunto dos programas, 2) a avaliação quanto ao resultado do conjunto dos programas e 3) a avaliação da gestão setorial.

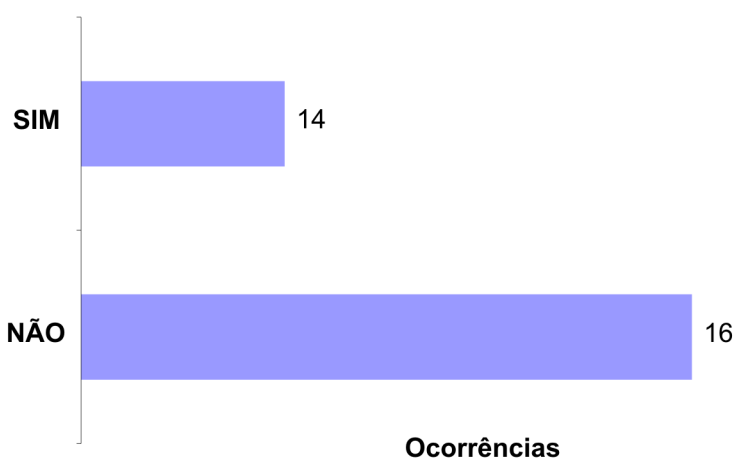
As duas primeiras partes visam a captar informações para subsidiar a revisão do Plano, enquanto que a avaliação da gestão setorial tem a finalidade de indicar aperfeiçoamentos necessários para o gerenciamento do conjunto dos programas, a partir da identificação de aspectos positivos e necessidades de aperfeiçoamento. A primeira parte do questionário (perfil) busca identificar a configuração do modelo de gestão setorial, a partir da verificação dos seguintes aspectos: Comitê de Coordenação de Programas, Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), Sistema Informatizado de Apoio ao Gerenciamento e apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP aos órgãos setoriais. As demais partes do roteiro avaliam o funcionamento deste modelo e os resultados alcançados.

Trinta órgãos realizaram a avaliação. A reflexão sobre o modelo de gestão setorial do PPA será apresentada a seguir.

Comitê de Coordenação de Programas

O Comitê de Coordenação de Programas deve funcionar em cada órgão do Poder Executivo com a finalidade de coordenar os processos de gestão dos programas para o alcance dos objetivos setoriais. O Comitê é composto pelo Secretário-Executivo do órgão ou cargo equivalente, que o coordenará, pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, ou cargo equivalente, pelos gerentes de programa e pelos titulares de unidades e entidades vinculadas ao órgão. O funcionamento efetivo do Comitê de Coordenação de Programas reforça a função de planejamento nos Ministérios e coloca a gestão dos programas na agenda da alta administração, estabelecendo a relação entre a gestão de cada programa e a estrutura formal do órgão, permitindo o alinhamento e a consecução dos objetivos das políticas setoriais. As funções atribuídas ao Comitê podem ser desempenhadas por outras instâncias colegiadas que porventura estejam em funcionamento nos órgãos. A atuação do Comitê deve propiciar o monitoramento e a avaliação dos planos gerenciais dos programas, de forma a pactuar metas e resultados. Esse Comitê de Coordenação deve atuar, também, de forma pró-ativa na eliminação de restrições, na gestão dos fluxos orçamentários e financeiros, na definição das prioridades do setor e na avaliação e revisão do planejamento setorial.

O comitê de coordenação de programas está instalado e atuante?



Fonte: Sigplan

É importante notar que o roteiro de avaliação da gestão setorial considera dois aspectos: a existência de um Comitê de Coordenação de Programas e as outras formas de coordenação existentes mas não contempladas no modelo de gestão do PPA. Em 2005, dos 30 órgãos que preencheram a avaliação, 14 informaram que tinham um Comitê de Coordenação de Programas instalado e atuante, a saber: Advocacia-Geral da União, Ministérios da Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Integração Nacional, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esporte, Saúde, Transportes, Turismo e Secretarias Especiais de Aquicultura e Pesca e Políticas para as Mulheres. Deve-se ressaltar que o Ministério do Desenvolvimento Agrário, embora tendo escolhido a opção de que havia um “comitê instalado e atuante”, informou que o comitê não está funcionando plenamente. É interessante notar que, no Ministério da Saúde, o Colegiado de Gestão desempenha a função de Comitê de Coordenação de Programas. Sete

órgãos informaram precisamente a periodicidade de reunião das coordenações dos programas. Alguns órgãos que afirmaram promover reuniões periódicas fazem também encontros extraordinários. Outros órgãos realizam encontros apenas na medida da necessidade.

Dezesseis órgãos informaram que não tinham um Comitê de Coordenação de Programas instalado e atuante. Dentre eles, 7 informaram explicitamente que constituíram Comitês de Coordenação de Programas, conforme determina o modelo de gestão do PPA, porém não os colocaram em funcionamento. São eles: Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Fazenda, Cidades, Comunicações, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Meio Ambiente e Planejamento, Orçamento e Gestão. Alguns órgãos, por sua vez, relataram em resposta subjetiva que a coordenação dos programas tem participação da Secretaria-Executiva ou de unidade equivalente, ainda que o Comitê de Coordenação de Programas, quando existente, não seja atuante: Ministérios das Cidades, das Relações Exteriores (Secretaria Geral das Relações Exteriores), de Minas e Energia, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego e Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (gabinete).

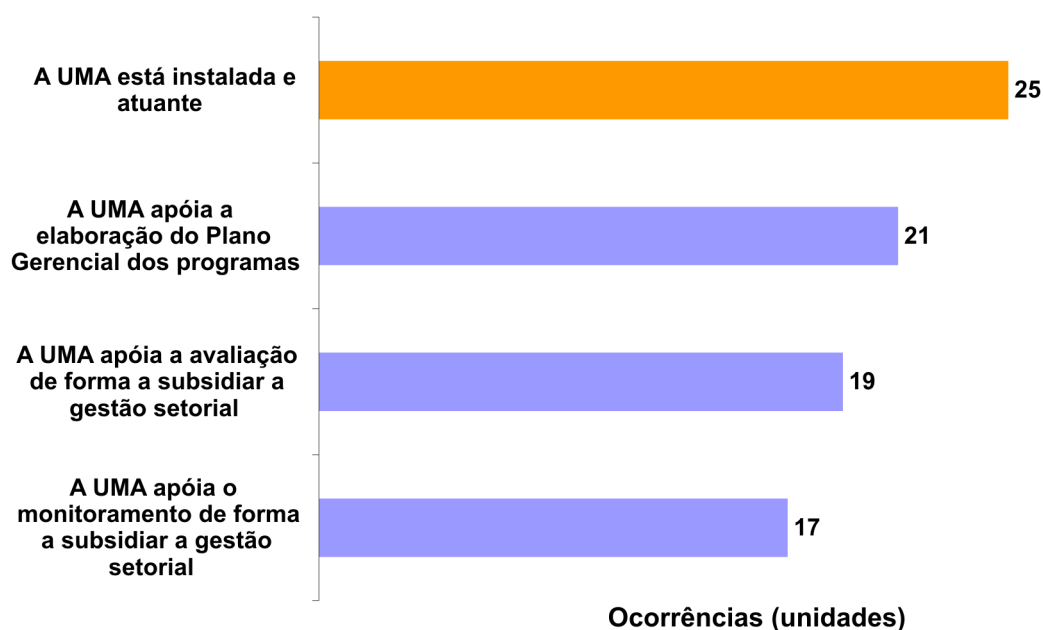
Dentre os órgãos que informaram que não tinham um Comitê de Coordenação de Programas instalado e atuante, ressalta o caso da Presidência da República, na qual o processo de avaliação engloba a Secretaria Geral, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e a Casa Civil. No caso do GSI, a unidade de coordenação dos programas tem atuação regular e sistemática, promovendo reuniões periódicas com a presença dos gerentes de programa e coordenadores de ação, sob a coordenação do chefe da UMA. Percebe-se que a coordenação de programas de alguns órgãos encontra-se na área de planejamento, sem o envolvimento da Secretaria Executiva.

Tendo em vista que algumas questões do roteiro são subjetivas, torna-se difícil relatar outras semelhanças entre os órgãos ou fazer inferências sobre a atuação da coordenação setorial. Seria necessário conduzir entrevistas com cada um dos órgãos para esclarecer as dúvidas suscitadas e obter informações mais detalhadas sobre o funcionamento dos Comitês de Coordenação de Programas.

Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA)

Dentre os 30 órgãos que preencheram a avaliação setorial, 25 informaram que tinham uma Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA) instalada e atuante. Nesses 25 órgãos, a UMA subsidia a gestão setorial dos programas por meio de monitoramento (17 casos) e de avaliação (19 casos). O apoio ao monitoramento e à avaliação ocorre parcialmente em 6 e em 5 órgãos, respectivamente. Em relação ao apoio à elaboração do plano gerencial, a resposta de 21 órgãos foi afirmativa.

Atuação das Unidades de Monitoramento e Avaliação - UMA



Fonte: Sigplan

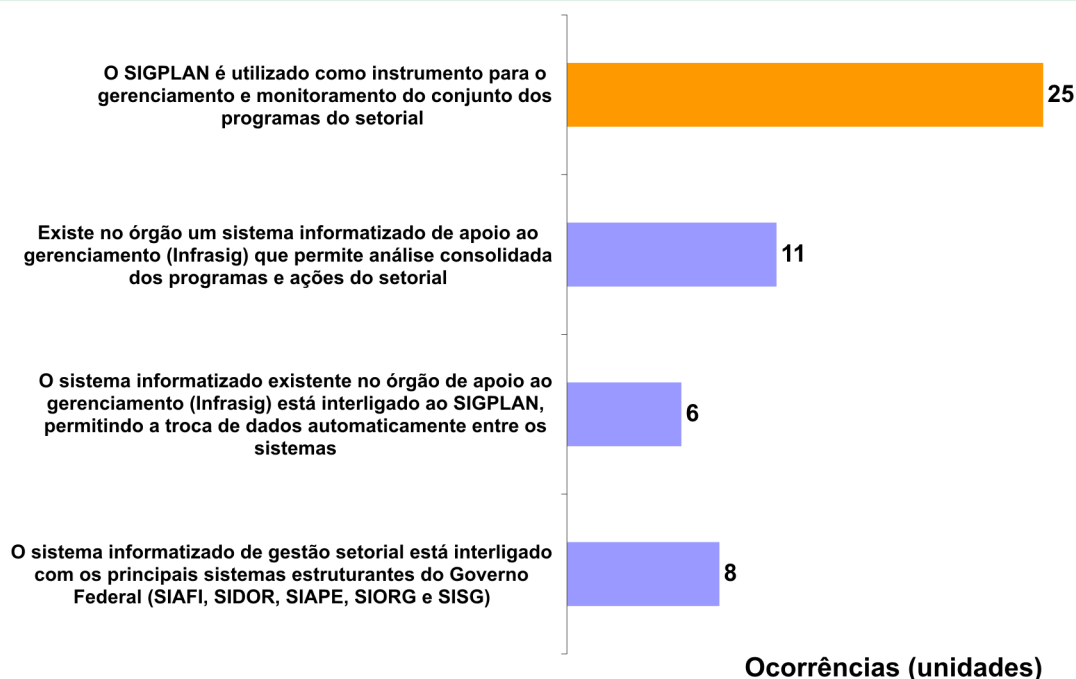
Sistema Informatizado de Apoio ao Gerenciamento

O SIGPLAN é utilizado como instrumento de gerenciamento e monitoramento do conjunto dos programas setoriais em 24 órgãos. Apenas 11 órgãos informaram que possuem um sistema informatizado específico para apoiar o gerenciamento (Infrasig), que permite a análise consolidada dos programas e ações do órgão setorial: Gabinete da Presidência da República, Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde, do Turismo e dos Transportes e Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. O Infrasig do Ministério dos Transportes, todavia, foi iniciado apenas em 2006, mas aparece na estatística de 2005, porque a questão específica foi respondida afirmativamente. Além disso, não foi identificada existência de Infrasig no Gabinete da Presidência da República e na Secretaria Especial de Direitos Humanos, que também responderam afirmativamente à referida questão.

É possível que esses órgãos utilizem um sistema de informação assemelhado ao Infrasig. Observa-se, ainda, que a Agência Nacional de Energia Elétrica, a Agência Nacional de Águas e o Ibama efetivamente usam o Infrasig, mas esse dado não aparece na estatística por ser tratar de unidades vinculadas a órgãos superiores.

Em 6 órgãos o Infrasig está interligado ao SIGPLAN, permitindo a troca automática de dados entre os dois sistemas: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, da Educação, da Saúde e do Turismo. Este último, todavia, não consta como interligado ao SIGPLAN, conforme informações internas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Sistema Informatizado de Apoio ao Gerenciamento



Fonte: Sigplan

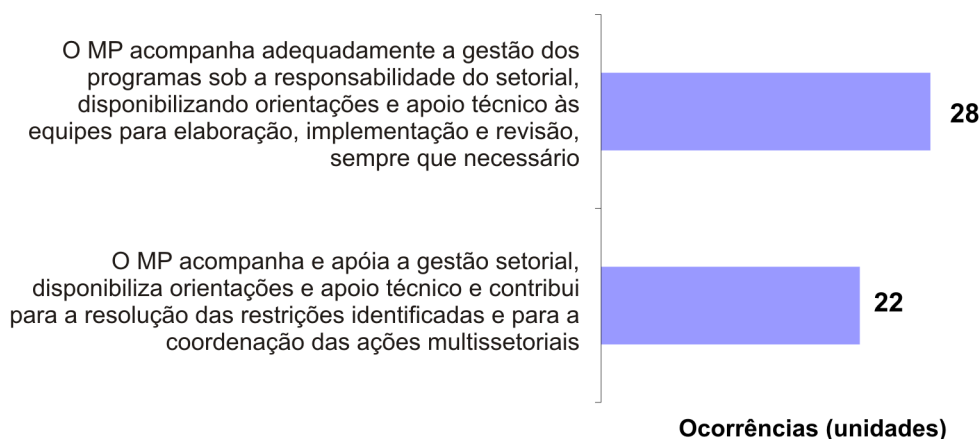
Conforme as respostas dadas no instrumento de avaliação, o sistema informatizado de gestão setorial está interligado a, pelo menos, um dos principais sistemas estruturantes do Governo Federal³ (SIAFI, SIDOR, SIAPE, SIORG e SISG) em 8 órgãos: Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Turismo e dos Transportes.

Atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Duas questões que mesclavam opções de resposta objetiva e subjetiva subsidiaram a avaliação da atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) na coordenação dos processos de monitoramento, avaliação e revisão dos programas do PPA e na prestação de orientação e apoio técnico à gestão tático-operacional. A primeira questão tratava do apoio do MP à gestão dos programas sob responsabilidade do órgão setorial, a partir da disponibilização de orientações e do apoio técnico às equipes para elaboração, implementação e revisão, sempre que necessário. A segunda questão tratava do apoio do MP à gestão setorial para viabilizar a disponibilização de orientações e apoio técnico, a contribuição para a resolução das restrições identificadas e a coordenação das ações multissetoriais. Aparentemente, alguns órgãos deram interpretações redundantes às duas perguntas, conforme revelou a análise das respostas subjetivas. Realmente, as questões têm pontos de intersecção, demandando aperfeiçoamento do instrumento a ser aplicado em 2007.

³ Os sistemas citados são os seguintes: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), Sistema Integrado de Informações Organizacionais (SIORG) e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

Apoio do MP aos Órgãos Setoriais



Fonte: Sigplan

Houve ainda sugestão no sentido de que as questões, cujas opções de resposta objetiva eram “sim” e “não”, passassem a contemplar, também, a opção “parcialmente”. As dificuldades sentidas pelos respondentes podem estar relacionadas à natureza abrangente das questões, que cobrem diversos itens simultaneamente mas permitem apenas duas respostas que implicam em escolha forçada: sim e não. Além disso, o mesmo órgão enfatizou a necessidade de acrescentar nesse bloco um campo para “comentários” adicionais às respostas.

Questão 1 - O MP acompanha adequadamente a gestão dos programas sob a responsabilidade do órgão setorial, disponibilizando orientações e apoio técnico às equipes para a elaboração, implementação e revisão, sempre que necessário?

Os gestores de 28 órgãos consideram que o MP acompanha adequadamente a gestão dos programas sob responsabilidade setorial, disponibilizando orientações e apoio técnico às equipes para elaboração, implementação e revisão. Dentre eles, grande parte enfatizou o trabalho realizado pelos analistas do MP no apoio aos órgãos. Outros aspectos citados refletem o apoio dado aos órgãos setoriais, tais como capacitações gerenciais; reuniões de nivelamento; oficinas com consultores para a elaboração dos planos gerenciais; orientação técnica para avaliação do PPA; reuniões com o órgão setorial visando à solução e ou minimização de problemas e restrições na execução orçamentária e financeira; oficinas realizadas no final de 2005, com a participação da Casa Civil, abordando o tema de restrições e o apontamento das principais dificuldades para 2006; auxílio no acompanhamento e análise do desempenho dos programas e ações; auxílio na solução de dúvidas técnicas; facilitação no relacionamento entre os órgãos e as entidades da Administração Federal (principalmente no âmbito dos programas multissetoriais); disponibilização de manuais e participação em alguns comitês.

O Ministério do Meio Ambiente propôs melhorias nos mecanismos de monitoramento dos programas, principalmente no que se refere ao SIGPLAN, salientando as seguintes questões: acompanhamento mais estruturado, com a emissão de relatórios críticos, além dos dados quantitativos, no decorrer do exercício e não só no final deste; adaptação do sistema para aqueles órgãos que não exercem atividades típicas de infra-estrutura; inclusão de dados relativos ao contingenciamento; utilização

da linguagem do orçamento quanto aos conceitos de liquidado e realizado; e utilização do Sistema para a revisão de programas de forma a evitar o trabalho repetido e a publicação de incorreções no projeto de lei em função do trabalho feito manualmente.

A Secretaria de Aquicultura e Pesca enfatizou a necessidade de maior aproximação do MP com os gerentes de programa e coordenadores de ação, promovendo maior conscientização quanto à importância do PPA para a implementação de políticas públicas com foco nos resultados. No Ministério da Educação esse contato tem sido garantido por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Um outro aspecto levantado pelos órgãos refere-se ao distanciamento do IPEA em relação aos trabalhos que envolvem o PPA.

Dois órgãos retrataram sua insatisfação em relação à atuação do MP: Gabinete da Presidência da República e Ministério da Integração Nacional. O Gabinete da Presidência da República considera a atuação do MP satisfatória no que se refere à disponibilização de uma metodologia padronizada, à formalização dos relatórios e documentos exigidos, ao cumprimento de prazos, etc. Todavia, o órgão considera a metodologia genérica e inflexível, incapaz de fornecer respostas suficientes para atender às peculiaridades de cada programa.

O Ministério da Integração Nacional reconhece os esforços sistemáticos desenvolvidos pelo MP, notadamente a partir de 2003, que resultaram na edição da Lei nº. 10.933 e do Decreto nº. 5.233, que disciplinaram o novo modelo de gestão do PPA, inserindo novos arranjos de coordenação que favorecem a melhor gestão dos programas. O órgão verifica, todavia, a existência de um hiato entre as iniciativas legais e normativas do MP e outras, como por exemplo, a implementação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), que envolve uma agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no PPA. Além disso, o órgão identifica a necessidade de um esforço maior para garantir a aplicabilidade das ferramentas disponibilizadas pelo MP (manuais e sistema de informação) às peculiaridades e à realidade setorial. Percebe-se que tanto o Gabinete da Presidência da República, quanto o Ministério da Integração Nacional refletem a dificuldade de adaptar a metodologias às suas especificidades institucionais.

Questão 2 - O MP acompanha e apóia a gestão setorial, disponibiliza orientações e apoio técnico e contribui para a resolução das restrições identificadas e para a coordenação das ações multissetoriais?

Segundo os gestores de 22 órgãos, correspondem a 73% do total de avaliações respondidas, o MP acompanha e apóia a gestão setorial, disponibiliza orientações e apoio técnico e contribui para a resolução das restrições identificadas e para a coordenação das ações multissetoriais. Novamente foi ressaltada a importância do analista setorial do MP no apoio à gestão dos órgãos setoriais. Outros fatores mencionados incluem a relevância das capacitações sobre o ciclo de gestão e das orientações quanto à elaboração das propostas orçamentárias, à revisão e avaliação do PPA e o apoio ao aprimoramento dos sistemas de informação. O Ministério da Saúde informou que o MP propicia e estimula a integração com outros Ministérios, como no caso dos programas de saneamento - que guardam estreita ligação com o Ministério das Cidades - e do programa "Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos indígenas" - que está ligado ao Ministério da Justiça. Conforme o Ministério

da Saúde, em ambos os casos o MP, sempre que solicitado, intermedia informações ou encontros para a realização dos ajustes que se revelam necessários ao longo da execução.

Diversos órgãos, mesmo alguns daqueles que responderam afirmativamente à pergunta, relataram dificuldades ao tratar de programas multissetoriais: Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Previdência Social, das Relações Exteriores, do Meio Ambiente e Secretaria de Aquicultura e Pesca. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, embora respondendo afirmativamente, relatou que o MP disponibiliza todo o material técnico e orienta o órgão setorial no tocante à gestão orçamentária e do PPA, porém se abstém de manifestação sobre os pleitos apresentados e as questões relativas à implementação dos programas, exceto por eventual demanda e ocorrência que torne necessário contato mais próximo.

Por parte dos órgãos que afirmaram a falta de apoio do MP, houve citações relativas principalmente à dificuldade em obter auxílio para soluções de restrições. Foi mencionado que as restrições à gestão dos programas, citadas nos relatórios anuais de avaliação do Plano, não têm sido objeto de medidas efetivas de resolução por parte do MP. Dentre as restrições que carecem de apoio para superação estão as relativas a pessoal, recursos orçamentários e financeiros, entraves legais à execução, além de restrições específicas de alguns órgãos setoriais. Além disso, foi citada a demora de resposta do MP quanto a certos aspectos como alterações do cadastro de ações.

Conclusões

Pela primeira vez, a avaliação setorial do PPA incluiu um mapeamento do grau de incorporação da metodologia de gestão do PPA 2004-2007, permitindo conhecer os avanços e os aspectos institucionais que necessitam de aperfeiçoamento para a efetiva construção de um modelo orientado para resultados. O perfil identificou a atuação dos órgãos setoriais na gestão dos programas e na apropriação de metodologias e ferramentas disponibilizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além da atuação do órgão central na condução do modelo. O roteiro de questões também identificou os avanços do desenvolvimento descentralizado das funções de monitoramento e avaliação na administração pública federal, obtidos a partir da instituição do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

Praticamente todos os órgãos apresentam mecanismos de gestão do conjunto de programas, independente da constituição de um Comitê de Coordenação de Programas, conforme preconiza o modelo de gestão. Todavia, a presença da Secretaria-Executiva não ocorre para todos os órgãos.

A instituição das Unidades de Monitoramento e Avaliação, por sua vez, foi satisfatória, tendo em vista sua presença em mais de 80% dos órgãos. Tal fato explica-se, em parte, devido à utilização de membros da estrutura já consolidada das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão na constituição das UMA da maioria dos setoriais. Além disso, percebe-se que a atuação das UMA no apoio ao monitoramento e à avaliação pode ser aprimorado. Este apoio deveria ser medido de forma mais precisa a partir de investigação junto às secretarias finalísticas de cada setorial.

No que se refere aos mecanismos de monitoramento, percebe-se uma consolidação do SigPlan. Todavia, as especificidades de cada órgão têm sido garantidas mediante

a utilização de infrasigs, que aos poucos estão sendo interligados ao SIGPLAN, permitindo a troca de dados automaticamente entre os sistemas.

A atuação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi considerada satisfatória. As deficiências centraram-se principalmente em relação ao apoio na superação das restrições e na gestão de programas multissetoriais. Em relação às restrições, avançou-se a partir do relatório mensal de restrições, acessado por todos os envolvidos, sendo ainda necessário outros avanços. E os setoriais ainda necessitam de apoio na gestão de programas com ações executadas por outros órgãos, principalmente em termos de execução física.

Finalmente, percebe-se avanços na consolidação do modelo de gestão. Todavia, os dados revelados pela avaliação do plano revelam lacunas entre o modelo idealizado e o seu grau de maturidade atual. Os órgãos continuam a necessitar de apoio para implantação das ferramentas disponibilizadas pelo modelo, que devem ser aperfeiçoadas constantemente para auxiliar os órgãos no alcance de seus objetivos.

AVALIAÇÃO DA TRANSVERSALIDADE

Contextualização

A introdução da gestão por resultados gera maior complexidade para as organizações públicas, na medida em que busca medir a efetividade da ação governamental na sociedade. Os problemas e demandas da sociedade possuem múltiplas causas e, portanto, devem ser tratados em sua totalidade e não por meio de uma gestão setorial. Dessa forma, a transparência e o fortalecimento da gestão pública, obtidos pelo novo modelo, exigem uma maior integração entre setores, mediante a atuação coordenada de organizações governamentais e não governamentais.

O governo federal assumiu como um compromisso o princípio da transversalidade de gênero e raça, abrangendo pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e jovens, entre outros cidadãos, na formulação e no desenvolvimento das políticas públicas, incluindo-se aí todos os setores de atuação e segmentos de poder.

Entende-se como transversalidade uma forma de institucionalização de uma cultura de planejamento, gestão e avaliação que considere essas perspectivas no âmbito das políticas públicas, envolvendo os diversos setores da sociedade, com o objetivo de reduzir as desigualdades existentes. A transversalidade é uma forma de atuação horizontal, não hierárquica, que busca construir políticas públicas integradas, por meio de ações articuladas.. Trata-se de uma abordagem ampla, cujos principais objetivos são:

- Incorporar conceitos e práticas comuns no tratamento da transversalidade nas políticas governamentais.
- Melhorar a integração entre os órgãos, com a finalidade de evitar a pulverização e a fragmentação das ações governamentais e promover um maior impacto sobre os problemas identificados.
- Aumentar o grau de articulação entre instituições e demais atores envolvidos na gestão temática.
- Identificar oportunidades setoriais de investimentos em atividades específicas relativas aos temas.

- Divulgar e disseminar o conhecimento relativo aos temas nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não-governamentais.

Dada a sua amplitude e abrangência, a gestão transversal deve se configurar em prioridade política para ser efetiva. Essa priorização advém da possibilidade de otimização da alocação de recursos públicos, da melhoria na qualidade do gasto público e do alcance da efetividade da ação governamental.

Dessa forma, um desafio presente para a gestão governamental é o de superar a concepção usual de condução das políticas públicas de forma setorial, pois estas tendem a enfrentar determinados problemas existentes na sociedade de modo fragmentado e superficial, em função da divisão da administração pública em setores.

O objetivo deste trabalho é avaliar a inserção do enfoque transversal na construção e gestão de políticas e programas no exercício de 2005. A análise busca fornecer subsídios e informações sobre a importância de uma cultura de planejamento que reflita a abordagem transversal e sua utilização na gestão de programas.

Este documento está estruturado em três partes, além desta contextualização, quais sejam: uma visão geral de alguns temas transversais que foram priorizados pelo governo federal no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007; uma análise da inclusão desses temas nas políticas setoriais, utilizando como subsídio o resultado das questões incluídas no roteiro da avaliação setorial ano-base 2005, etapa integrante da Avaliação Anual de Programas do PPA 2004-2007; e a apresentação das principais conclusões, bem como a discussão dos desafios a serem enfrentados pela administração pública em relação à questão transversal.

Temas Transversais

1. Gênero

A Constituição Federal de 1988 instituiu e consolidou importantes avanços na ampliação dos direitos das mulheres e no estabelecimento de relações de gênero mais igualitárias. A dimensão gênero deve estar presente na análise das desigualdades sociais brasileiras, bem como ser contemplada na formulação e na implementação de políticas públicas.

No aspecto institucional, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), criada em 1º de janeiro de 2003 com *status* de Ministério, vem atuando na formulação, coordenação e articulação de políticas que promovam a igualdade entre homens e mulheres. Uma de suas primeiras tarefas foi a de discutir com a sociedade os pressupostos, os princípios e as diretrizes para a formulação da Política Nacional para as Mulheres. Esse debate transcorreu na Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), realizada em julho de 2004, que contou com a participação de cerca de 120 mil mulheres. Os resultados dessa discussão serviram de base para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado em 8 de dezembro de 2004. Este plano possui 199 ações, distribuídas em 26 prioridades, as quais foram traçadas a partir de 4 linhas de atuação:

- Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania.
- Educação Inclusiva e Não Sexista.

- Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos.
- Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

A SPM vem trabalhando no sentido de assegurar a implementação das ações do PNPM, bem como de fortalecer as bases para essa implementação por meio das seguintes estratégias: pactuação do Plano com os governos estaduais e municipais; fortalecimento dos organismos de políticas para mulheres, criados nas esferas estaduais e municipais; e atuação do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano.

O Comitê, instituído em 8 de março de 2005, é composto por representantes governamentais das esferas federal e estadual e da sociedade civil por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). As suas atribuições são: promover a articulação entre os diferentes órgãos de governo responsáveis pela implementação do Plano e acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento de seus objetivos, metas, prioridades e ações, por meio da implantação do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento do PNPM. O Comitê atua, também, no sentido de incorporar conceitos e práticas nas políticas governamentais de todas as áreas e nas diversas instâncias e fóruns governamentais e não-governamentais.

A implementação do PNPM e o seu monitoramento significam mais do que o cumprimento de metas e a realização de ações acordadas. Trata de concretizar a proposta de transversalidade de gênero nas políticas públicas com transparência e controle social.

Como ação facilitadora do fortalecimento da institucionalidade de gênero e potencialização da implementação do PNPM, foi criado o Fórum de Organismos Governamentais de Políticas Públicas para as Mulheres. Em 2005, existiam 104 organismos atuando na implementação de políticas para as mulheres em todo o país. O fato de existirem esses organismos nos governos locais reforça a política e atuação da sociedade e tende a garantir a continuidade das iniciativas.

Cabe destacar, ainda, o apoio do CNDM à SPM na articulação com outras instituições da administração pública federal e da sociedade civil, na formulação de políticas públicas com a perspectiva de gênero e no relevante trabalho para ampliar o controle social na implementação e acompanhamento das políticas públicas para as mulheres.

2. Raça

A temática da igualdade racial é pautada na Constituição Federal de 1988, que contém preceitos antidiscriminatórios, tais como: a afirmação do caráter pluriétnico da sociedade brasileira, a garantia aos remanescentes de quilombos da propriedade de suas terras e a criminalização do racismo, entre outros.

A criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 21 de março de 2003, explicita as diretrizes governamentais para o enfrentamento da discriminação e das desigualdades raciais. Assim, foram definidos os elementos estruturais e de gestão necessários à articulação dos diversos atores sociais, bem como à formulação e coordenação de políticas públicas que visam a reduzir as desigualdades raciais que ainda persistem na sociedade brasileira.

Com este objetivo, em 20 de novembro de 2003, foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, cuja execução baseia-se em três princípios:

- **Transversalidade:** pressupõe que o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial perpassam as diversas áreas e, portanto, devem constituir premissas e pressupostos do conjunto das políticas de governo.
- **Descentralização:** implica num modo de gestão que comprometa todos os entes da federação.
- **Gestão democrática:** visa a ampliar os canais de diálogo, colaboração, harmonização das ações e apoio da sociedade civil.

A I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade (I CONAPIR), realizada de 30 de junho a 2 de julho de 2005, mobilizou 95 mil pessoas. Os debates que ocorreram nesse evento acerca do tema “Estado e Sociedade: Construindo a Igualdade Racial” apontaram as diretrizes para o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Por meio da I CONAPIR, a SEPPIR fortaleceu suas ações na estrutura do governo federal e consolidou um modelo de gestão participativa. Um dos mecanismos de gestão democrática é o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), que tem por finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e em outros segmentos étnicos, de forma a combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e reduzir as desigualdades, inclusive nos aspectos econômico-financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.

O Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR) foi criado como um espaço para discussão, articulação e coordenação da ação conjunta das três esferas de governo. As adesões ao FIPIR somavam, em 2005, 393 governos estaduais e municipais. Nessas esferas existiam em funcionamento 107 organismos municipais e 23 setores estaduais para tratamento das questões étnico-raciais.

Na busca da transversalidade nas políticas públicas, o processo de elaboração do plano consistiu num trabalho conjunto entre o governo e a sociedade civil. O plano representa um instrumento orientador de políticas públicas que contribuem para o êxito dos objetivos do governo no sentido de empreender o desenvolvimento sustentável com equidade social, passível de ser alcançado se superadas as desigualdades de raça.

Dentre as suas diretrizes, cabe destacar a criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que articula as políticas nacional, estadual, distrital e municipal; a introdução da temática étnico-racial no processo de formação e capacitação do governo federal; a inclusão dos quesitos raça, cor e etnia em todos os instrumentos de coleta de dados, registros, pesquisas e formulários públicos, para a conformação de um Sistema de Informação das Relações Étnico-Raciais.

3. Criança e Adolescente

O tema Criança e Adolescente foi incorporado ao mundo jurídico brasileiro em 1979, com a criação do código de menores. Desde então, a luta pela inclusão do tema na agenda política foi lenta, porém, gradual, tendo culminado na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. O ECA tem 267 artigos calcados no pressuposto básico que as crianças e os adolescentes devem ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de direitos e destinatários de proteção

integral. A criação do ECA contribuiu decisivamente para a criação do sistema de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, atualmente composto por 4.585 Conselhos Tutelares, 47 Delegacias Especializadas, 27 Defensorias Públicas e 32 Centros de Defesa.⁴

Nesse sentido, merece destaque o trabalho realizado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, em parceria com o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), no que se refere à mobilização, articulação, implantação, capacitação e qualificação de todos os segmentos públicos, privados e da sociedade civil para a criação de uma rede de proteção à criança e ao adolescente, garantindo o cumprimento do ECA, além do desenvolvimento de um amplo programa de fortalecimento dos Conselhos de Direitos, Fundos e Conselhos Tutelares de todo o país. Assim, nos últimos anos, destaca-se o aumento do número de ações, tanto do Estado como de diversos setores da sociedade, na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Um exemplo dessa mobilização e articulação é o Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004-2007 (PPACA), resultado do Termo de Compromisso Presidente Amigo da Criança, assinado pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. Este documento é composto por compromissos de metas, traduzidos em aproximadamente 210 ações incluídas na programação do Plano Plurianual 2004-2007, que têm como objetivo principal a melhoria dos indicadores atuais relativos à situação da criança e do adolescente. O PPACA contém compromissos de gestão cujo enfoque são as iniciativas necessárias para o cumprimento das metas estabelecidas. Dado o caráter transversal intrínseco à atenção às Crianças e aos Adolescentes vários Ministérios participaram da elaboração do Plano e agora atuam na implementação das ações sob sua responsabilidade.

Foi constituído o Comitê Gestor do Plano, para acompanhar e monitorar o PPACA (2004 a 2007), composto por representantes de todos os órgãos que desenvolvem ações inseridas no Plano⁵, além de representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Rede de Monitoramento, constituída por 36 entidades da sociedade civil.. Anualmente são elaborados relatórios demonstrando os avanços no tratamento do tema pelos vários órgãos e entidades e apontando demandas por investimentos ainda não implementados.

Em 2005 ressaltaram as seguintes iniciativas: 1) o acompanhamento sistemático, pelo CONANDA, da execução orçamentária das ações na área da criança e do adolescente, inclusive a discussão da proposta orçamentária para 2006 dos Ministérios e Secretarias do Governo federal que executam ações na área da criança e do adolescente; 2) a conclusão do levantamento realizado pela Matriz Intersetorial de Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes, que serviu para identificar cerca de 930 Municípios com situação de exploração sexual de crianças e adolescentes; e 3) a definição por parte da SEDH, em conjunto com o CONANDA (Resolução nº. 101, de 17 de março de 2005), dos procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da Subsecretaria de

⁴ Relatório Anual de Acompanhamento (jan/dez) do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente – 2004/2007.

⁵ Compõem o Comitê Gestor do Plano representantes dos Ministérios da Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Saúde, Trabalho e Emprego, Justiça, Integração Nacional, Cidades e Esporte.

Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA/SEDH) e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).

4. Juventude

O tema juventude, principalmente no que diz respeito aos jovens maiores de 18 anos, só passou a ser considerado como foco da ação pública e social em meados da década de 90. Essa inserção deve-se a fatores como o aumento da violência nas grandes cidades, o crescente índice de desemprego e, principalmente, a ausência de perspectivas de grandes mudanças sociais no curto prazo para esse público, que exigiam soluções para o enfrentamento da exclusão da qual os jovens eram vítimas e não protagonistas. A questão ganhou visibilidade, ainda, pela intensificação da presença de atores juvenis e organizações da sociedade civil que passaram a demandar a execução de políticas específicas para a juventude.

Nesse sentido, a condução de uma política nacional de juventude, de alcance estratégico, pressupõe uma atuação integrada e transversal em sua implementação, gestão e avaliação, de forma que as políticas públicas de juventude não representem apenas uma agregação de ações desconexas em cada Ministério.

Assim, com o objetivo de investir na população jovem, criando condições necessárias para o rompimento do ciclo de reprodução das desigualdades, o atual governo aprovou, em março de 2004, a constituição de um Grupo Interministerial, sob responsabilidade da Secretaria Geral da Presidência da República, com a participação de 19 Ministérios, Secretarias e órgãos técnicos especializados, para a elaboração de um diagnóstico das condições sociais da população de 15 a 24 anos e o mapeamento das ações governamentais que focalizem os jovens como público-alvo, tendo em vista a indicação de desafios a serem enfrentados por uma política nacional para a juventude.

Os trabalhos do Grupo Interministerial da Juventude deram origem à implantação da Política Nacional de Juventude, criada pela Medida Provisória nº. 238 em 1º de fevereiro de 2005 e regulamentada pela lei nº. 11.129 em 30 de junho de 2005. A Política Nacional de Juventude compreende:

- **O Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem)**, voltado para o segmento juvenil mais vulnerável e que visa a atender os jovens de 18 a 24 anos que não concluíram a oitava série do ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho.
- A **Secretaria Nacional de Juventude**, estrutura específica dedicada ao tema e responsável pela: (a) formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação das políticas públicas para a juventude; e (b) articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para a implementação de políticas para a juventude.
- O **Conselho Nacional da Juventude**, órgão colegiado integrante da estrutura básica da Secretaria-Geral da Presidência da República, composto por representantes de órgãos governamentais, organizações juvenis, organismos não-governamentais e personalidades reconhecidas pelo seu trabalho com jovens. O Conselho atua no assessoramento ao governo federal para a implantação de políticas públicas voltadas para os jovens,

na realização de estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica e cultural juvenil e na promoção de encontros, seminários e outros eventos que propiciem o debate sobre o tema juventude. O Conselho Nacional da Juventude é um espaço de diálogo entre a sociedade civil, o Governo e a juventude brasileira.

O ProJovem é, atualmente, executado em parceria com as prefeituras das 27 capitais brasileiras mais o Distrito Federal, além de 14 Municípios. Em 2005, os cursos oferecidos pelo ProJovem obtiveram parecer favorável da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, como um curso experimental, com base no artigo 81, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Isto significa que a participação nos cursos oferecidos no âmbito do programa possibilita o recebimento da certificação de conclusão do ensino fundamental e da qualificação profissional (formação inicial).

5. Pessoa com Deficiência

O termo Pessoa com Deficiência é o que melhor define a condição da pessoa que nasceu com algum tipo de deficiência ou o adquiriu, entendida a deficiência como “toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano”⁶. Não se trata aqui de apresentar um termo politicamente correto, mas de fazer refletir a terminologia utilizada sobre as mudanças de mentalidade relativas ao tema, incorporando os avanços obtidos. De acordo com o Manual de Mídia Legal⁷, “partir da certeza de que TODOS somos diferentes, não existem os *especiais*, os *normais*, os *excepcionais*, o que existe são pessoas com deficiência”.

Dessa forma, os termos “portador” e “deficiente” devem ser evitados, de acordo com o mesmo Manual. Enquanto o primeiro termo enseja que as pessoas portam uma deficiência como portam uma bolsa, o segundo induz à idéia de que a pessoa inteira é deficiente, qualificando o todo pela parte. Cabe ressaltar, porém, que a Constituição Brasileira e alguns normativos legais ainda utilizam o termo “pessoa portadora de deficiência”, o que permite sua utilização dado o contexto jurídico. De forma análoga, o termo “portador de necessidades especiais”, embora inadequado por sugerir uma visão excludente da pessoa com deficiência, pode ser utilizado na área educacional como indicativo de necessidades educacionais que requerem técnicas pedagógicas diferenciadas. Neste caso, este tipo de recurso deve ser disponibilizado para quaisquer alunos e, por isso, não está necessariamente vinculado à deficiência.

Os primeiros registros de preocupação com a efetiva integração da pessoa com deficiência surgem a partir da década de 1980. Neste momento, as políticas assistencialistas vigentes são questionadas e cresce a demanda por políticas de garantia de inclusão ativa, viabilizando a integração das pessoas com deficiência na sociedade de maneira digna e participativa. Nesse contexto, embora a Emenda

⁶ Decreto nº. 3.298/99, art. 3º, inciso I.

⁷ O Manual da Mídia Legal faz parte de uma série de publicações da ONG Escola de Gente que, desde 2002, dedica-se a qualificar a mídia brasileira na abordagem do tema de inclusão de pessoas com deficiência na sociedade. Manual da mídia legal: jornalistas e publicitários mais qualificados para abordar o tema inclusão de pessoas com deficiência na sociedade. Rio de Janeiro: WVA, 2002.

nº. 12 à Constituição Federal de 1967, promulgada em 1978, seja considerada um dos maiores avanços relativos à proteção específica desse grupo social no Brasil, a Constituição Federal de 1988 tem o mérito de detalhar o texto anterior e adicionar novos direitos.

Após a promulgação da Constituição de 1988, várias leis e decretos foram promulgados com o objetivo de assegurar a mudança de paradigmas existentes nas questões relacionadas às pessoas com deficiência, tais como a Lei nº. 7.853/89, o Decreto nº. 3298/99 e as Leis nº. 10.048/00 e 10.098/00. Estas últimas, regulamentadas pelo Decreto nº. 5.296/04, ampliaram o conceito de acessibilidade, indo além da supressão de barreiras físicas e englobando aspectos como a superação de barreiras na comunicação e informação, nos sistemas de transporte público coletivo e, de forma mais abrangente, buscando a eliminação de qualquer tipo de preconceito e atitudes discriminatórias.

Os dados do último censo demográfico do IBGE, realizado em 2000, constataram que a questão da deficiência no Brasil atinge diretamente 14,48% e indiretamente 43,44% do conjunto da população, ultrapassando a estimativa da Organização Mundial da Saúde. Em números absolutos, trata-se, respectivamente, de 24,6 milhões e 73,8 milhões de pessoas.

Os direitos das pessoas com deficiência ganham caráter transversal na medida em que são os mesmos previstos para todos os cidadãos, diferindo apenas no que diz respeito às adequações necessárias para que sejam exercidos. Dessa forma, a verdadeira inclusão pressupõe a atuação conjunta e integrada dos diversos setores responsáveis pela implementação de políticas voltadas a esse grupo social, tais como: saúde, educação, trabalho, transporte, lazer, cultura, esporte, acessibilidade, entre outros, sejam eles entes governamentais (em todos os níveis de governo) ou não-governamentais, para que a previsão legal seja efetivamente observada e implantada.

De acordo com o Programa de Ação Mundial para as Pessoas Portadoras de Deficiência, elaborado pela ONU, a frequência de pessoas com deficiência nas áreas de maior carência está relacionada, fundamentalmente, às condições socioeconômicas do país, que se refletem diretamente sobre a população mais vulnerável. Entende-se por vulnerabilidade as precárias condições de vida, a falta de informação em relação à proteção da saúde, altos índices de doenças infecto-contagiosas e o inadequado atendimento, etc. Embora a pobreza e a marginalização social não sejam exclusivas das pessoas portadoras de deficiência, certamente agem de forma mais cruel sobre elas.

No âmbito do governo federal, a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) é o órgão de assessoria da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela gestão de políticas voltadas para integração da pessoa com deficiência. A CORDE orienta a sua atuação em dois sentidos: primeiro no exercício de sua atribuição normativa e reguladora das ações desta área no âmbito federal e segundo, no desempenho da função articuladora de políticas públicas existentes, tanto na esfera federal como em outras esferas governamentais. A Política Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência é, ainda, acompanhada e avaliada pelo Conselho Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE).

Em 2005, merecem destaque: 1) a participação da CORDE na elaboração da regulamentação da acessibilidade nas telecomunicações e na radiodifusão, segundo estabelece o Decreto nº. 5.296/04; 2) a realização do seminário internacional “Acessibilidade e Inclusão”, que promoveu o debate entre especialistas sobre a política nacional de acessibilidade em implementação no país por força do Decreto nº. 5.296/04; e 3) a realização, no Brasil, da VIII Conferência da Rede Intergovernamental Ibero-Americana de Cooperação Técnica (RIICOTEC) que contou com a participação de representantes dos governos de 21 países. Nessa ocasião, o Brasil foi premiado com o “Segundo Prêmio Anual de Reconhecimento” pelos esforços envidados no país para o desenvolvimento de políticas públicas e promoção da inclusão das pessoas com deficiência.

Análise dos Resultados

A Avaliação Anual do Plano Plurianual (PPA 2004-2007) contempla em sua metodologia a etapa denominada Avaliação Setorial, realizada pelas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs) dos Ministérios, sob a orientação das respectivas Secretarias-Executivas. A finalidade desta etapa é avaliar a gestão do conjunto dos programas e a contribuição e adequação dos resultados e da concepção dos programas aos objetivos setoriais estabelecidos pelos Ministérios.

O roteiro da Avaliação Anual do PPA, exercício 2005, ampliou o escopo das questões que já haviam sido trabalhadas na avaliação de 2004. Assim, além da abordagem pelos órgãos setoriais dos temas gênero e raça nas políticas, nos programas e nas ações do PPA, foram incluídos quesitos sobre temas como pessoas com deficiência e criança e juventude. A finalidade das questões era conhecer a presença desses temas na formulação e implementação dos programas do PPA, visando ao seu aperfeiçoamento.

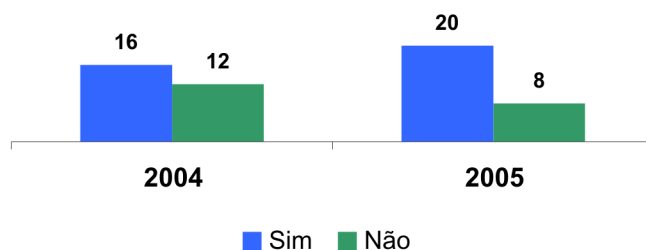
A consolidação das informações fornecidas pelos Ministérios setoriais no que diz respeito aos temas transversais será apresentada a seguir. Para os temas gênero e raça foi possível realizar uma análise comparativa entre os anos 2004 e 2005.

A ausência de preenchimento ou envio da avaliação setorial por parte do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2004, do Ministério da Saúde (MS) em 2005, e do Ministério do Turismo (MTur) nos dois anos, prejudicou a análise por não retratar o universo das ações de governo implementadas.

Deve-se fazer também uma ressalva com relação às informações do Ministério do Meio Ambiente (MMA) sobre os temas gênero e raça ao informar que “os princípios do desenvolvimento ambientalmente sustentável requerem que sejam contemplados esses temas no âmbito das políticas executadas pelo MMA. Tanto é assim que, além de esses temas serem tratados nos diversos programas do MMA, inclusive com ações especificamente dirigidas, por exemplo, aos quilombolas, aos indígenas e às quebradeiras de coco, o Ministério executa, também, um programa especificamente dirigido às comunidades tradicionais”. Em função disso, considerou-se que todos os programas e ações do MMA contemplam os temas de gênero e raça. Contudo, essa informação reflete muito mais um tratamento transversal da política do Ministério do que propriamente a sua programação.

Primeiramente, os Ministérios foram questionados quanto à contemplação dos temas transversais em suas políticas setoriais. Dos 28 Ministérios que realizaram a avaliação setorial em 2004, 57% afirmaram que consideravam os temas transversais em suas políticas setoriais. Os resultados para 2005 mostram que houve uma melhoria significativa, uma vez que, dos 28 Ministérios que realizaram a avaliação setorial, 71% informaram que os temas transversais eram contemplados em suas políticas setoriais⁸.

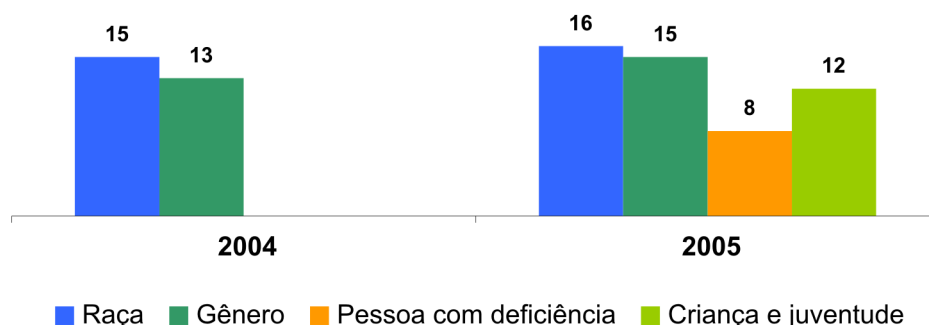
Ministérios que contemplam em suas políticas setoriais os temas transversais



Fonte: Sigplan

A análise por tema transversal revela que a quantidade de Ministérios que contemplam os temas gênero e raça foi praticamente a mesma em 2004 e 2005. Constata-se que, em 2004, dentre os ministérios que afirmaram contemplar temas transversais nas suas políticas setoriais, cerca de 94% e 81% abordaram as questões de gênero e raça, respectivamente. Em 2005⁹ esses percentuais correspondem a 75% e 80%, respectivamente. Cabe ressaltar que essa diferença entre os resultados de 2004 e 2005 pode ser explicada pelo aumento do universo de ministérios que contemplaram em suas políticas os temas transversais em 2005, devido à consideração dos temas criança e juventude e pessoa com deficiência. Por outro lado, os resultados de 2005 são menos expressivos para os temas pessoa com deficiência e criança e juventude (40% e 60%, respectivamente).

Ministérios que contemplam em suas políticas setoriais temas transversais (por tema)



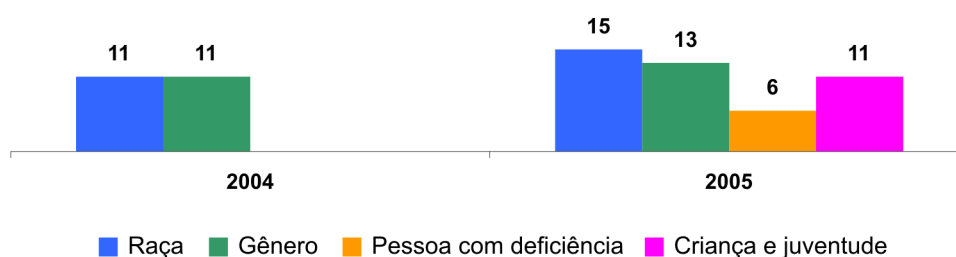
Fonte: Sigplan

⁸ Ressalte-se que, em 2005, foram considerados os temas pessoa com deficiência e criança e juventude, além dos temas gênero e raça.

⁹ Conforme ressaltado, os resultados de 2005 não contemplaram a programação dos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde e do Turismo.

A avaliação setorial questionou, ainda, sobre a forma como esses temas estão contemplados nas políticas dos Ministérios. A maioria dos Ministérios cujas políticas consideram os temas transversais possui ações no PPA voltadas para esses temas. Cabe destacar que, em 2005, houve um aumento de 18% e 36% na quantidade de Ministérios que possuíam ações no PPA voltadas para os temas gênero e raça, respectivamente, em comparação com 2004. Em 2005, dos Ministérios que contemplaram nas suas políticas o tema pessoa com deficiência, 75% possuíam ações no PPA voltadas para esse tema. Em relação ao tema criança e juventude, esse percentual aumenta para 92%.

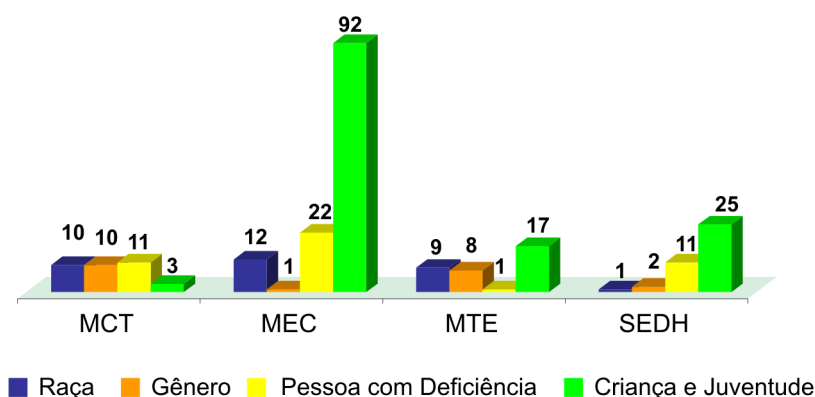
Ministérios que possuem ações voltadas para os temas transversais contempladas no PPA



Fonte: Sigplan

Por último, cabe destacar que, em 2005, apenas 4 órgãos setoriais (MEC, SEDH, MTE e MCT) possuíam ações no PPA que contemplavam todos os temas transversais que foram abrangidos nesta avaliação. O número de ações contempladas nesses órgãos, considerando-se as perspectivas de gênero, raça, pessoa com deficiência e criança e juventude, foi de 127 no MEC, 39 na SEDH, 35 no MTE e 34 no MCT. O gráfico abaixo apresenta a distribuição das ações por tema em cada órgão.

Ministérios que contemplaram temas transversais priorizados pelo Governo Federal - 2005



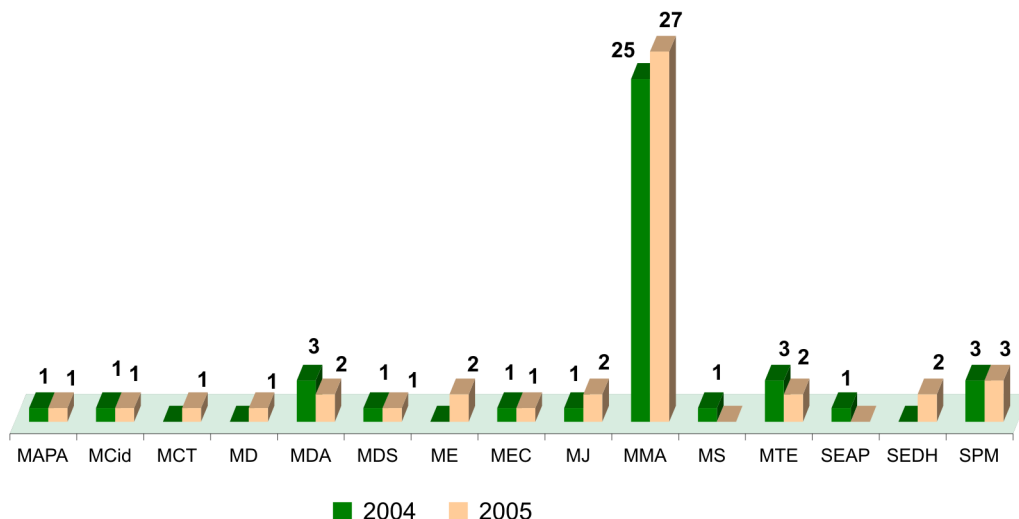
Fonte: Sigplan

1. Gênero

Em 2004, 41 programas do PPA (239 ações) consideraram o tema gênero na sua concepção e ou implementação, o que representa 11% do total de programas avaliados

no ano, enquanto que, em 2005, essa quantidade aumentou para 46 programas (344 ações), correspondendo a 12% dos programas avaliados.

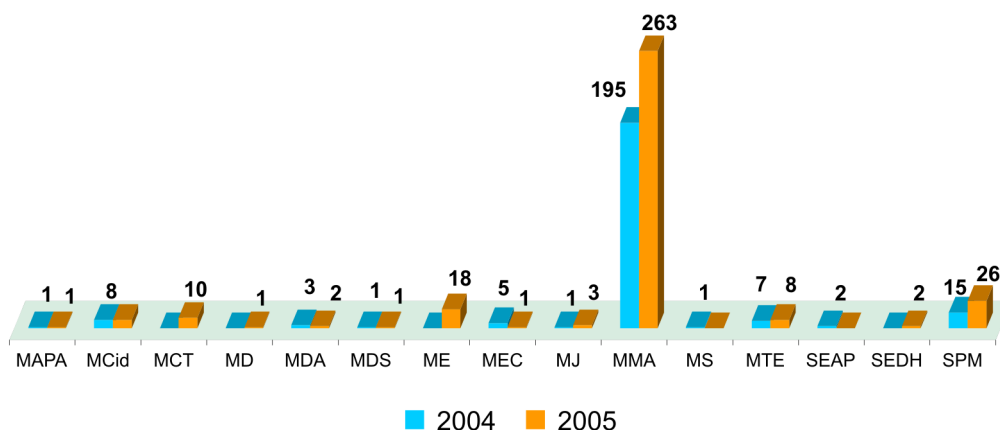
Número de programas em que o tema Gênero está contemplado (por Ministério)



Fonte: Sigplan

Cabe destacar que a participação do tema foi significativa no âmbito dos programas e ações dos Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento Agrário, do Esporte, do Meio Ambiente, do Trabalho e Emprego e das Secretarias Especiais de Agricultura e Pesca, de Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres.

Número de ações em que o tema Gênero está contemplado (por Ministério)

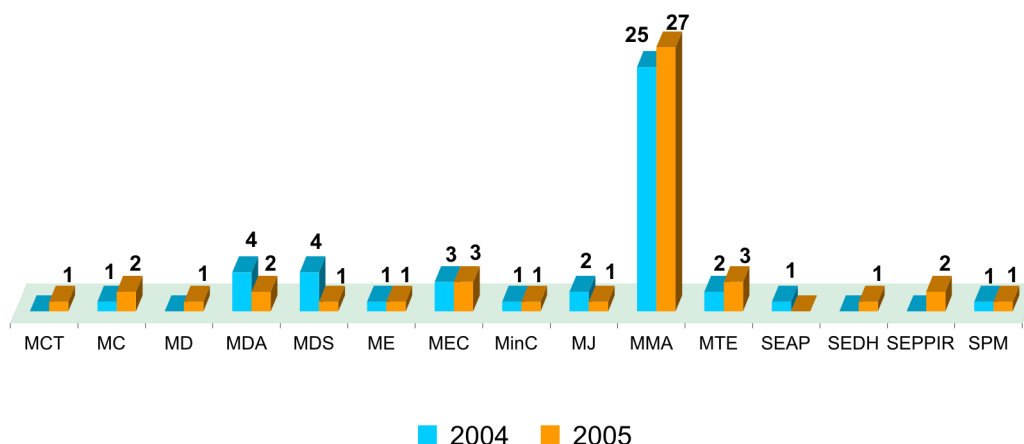


Fonte: Sigplan

2. Raça

Da mesma forma, a análise mostra que a abordagem do tema raça, em 2004 e 2005, ocorreu em 12% dos programas avaliados (45 em 2004 e 47 em 2005). Em termos de ações, essa participação aumentou de 268 em 2004 para 382 em 2005.

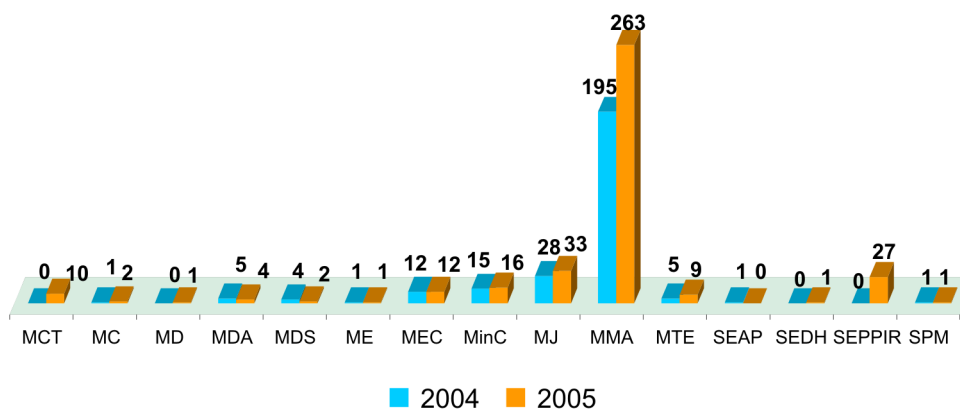
Número de programas em que o tema Raça está contemplado (por Ministério)



Fonte: Sigplan

Os órgãos que se destacaram em relação à participação do tema raça no âmbito dos seus programas e ações foram os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social, da Educação, do Meio Ambiente, do Trabalho e Emprego e as Secretarias Especiais de Agricultura e Pesca, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres.

Número de ações em que o tema Raça está contemplado (por Ministério)

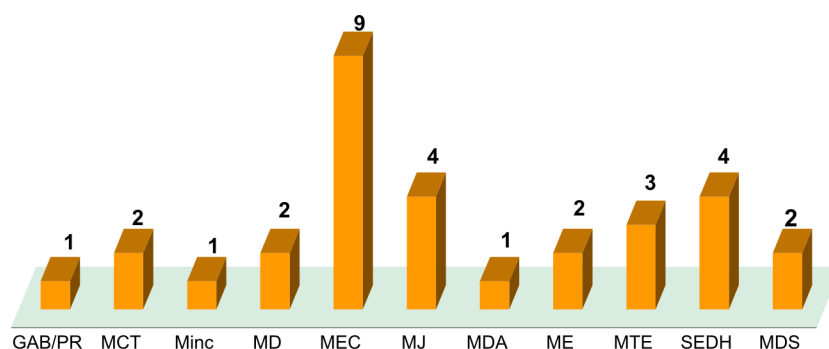


Fonte: Sigplan

3. Criança e Juventude

Quanto ao tema criança e juventude, o resultado da análise da questão demonstra que 31 programas (8,4%), por meio de 183 ações, contemplam os temas criança e/ou juventude em sua implementação. É importante destacar que os Ministérios da Saúde e do Turismo, que não preencheram e ou não enviaram a avaliação setorial, são Ministérios que possuem um número representativo de ações voltadas para esse público alvo. A figura abaixo demonstra a participação dos temas criança e ou juventude na programação dos Ministérios, considerando-se apenas as respostas obtidas na avaliação setorial.

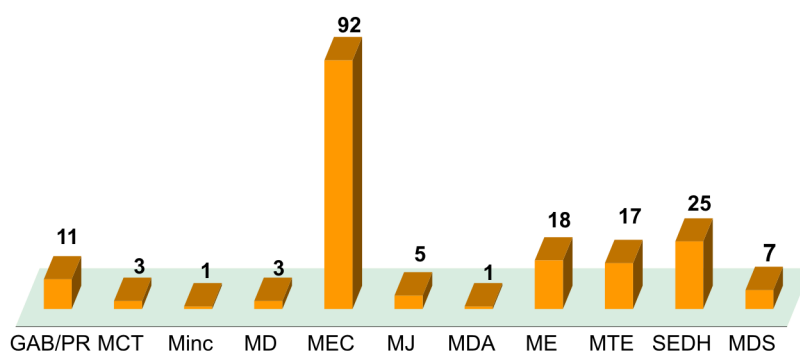
Número de programas em que o tema Criança e Juventude está contemplado (por Ministério)



Fonte: Sigplan

Assim, considerando-se a participação destes temas no conjunto total de programas dos órgãos avaliados, merecem destaque o Ministério da Educação (64,29%); a Secretaria Especial de Direitos Humanos (44,44%); o Ministério do Esporte (33,33%) e o Ministério do Trabalho (30%). Esta distinção é ratificada pelo número de ações presentes nestes Ministérios.

Número de ações em que o tema Criança e Juventude está contemplado (por Ministério)



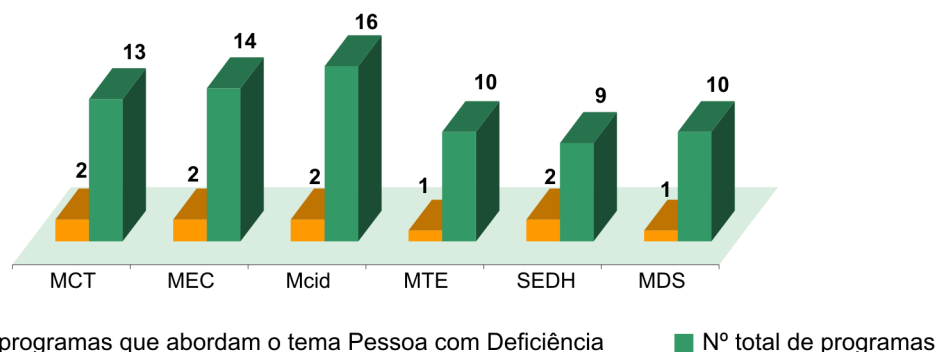
Fonte: Sigplan

Em 2005, o Plano Presidente Amigo da Criança considerou 183 ações, distribuídas em 40 programas do Plano Plurianual, como ações necessárias ao alcance de 5 compromissos voltados para o atendimento de crianças e adolescentes: Promoção de Vidas Saudáveis, Promoção de Educação de Qualidade, Proteção contra Abuso, Exploração e Violência e Combate ao HIV/AIDS. O tema juventude, por sua vez, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude, esteve contemplado em 17 programas do governo federal.

4. Pessoa com Deficiência

Dos 20 Ministérios que informaram contemplar os temas transversais em sua programação, apenas 6 referiram-se à incorporação da pessoa com deficiência em sua política diretamente, como demonstra a figura a seguir. De forma análoga ao ocorrido com os demais temas, a ausência de avaliações setoriais de alguns Ministérios prejudicou a análise quantitativa e qualitativa da questão.

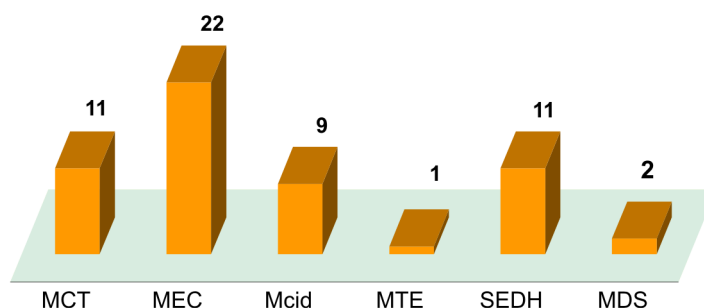
Participação do tema Pessoa com Deficiência no conjunto de programas dos Ministérios



Fonte: Sigplan

Em 2005, de acordo com o levantamento realizado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, constavam do Plano Plurianual cerca de 19 programas que atendem à pessoa com deficiência em pelo menos uma de suas ações, totalizando 61 ações. Destas, 38 têm este grupo social como beneficiário direto, enquanto que nas outras 23, este grupo integra o público-alvo do programa.

Número de ações em que o tema Pessoa com Deficiência está contemplado (por Ministério)



Fonte: Sigplan

Conclusões

A análise das desigualdades sociais brasileiras, bem como a formulação de políticas destinadas a combatê-las, não podem prescindir das dimensões de gênero, raça e etnia, criança e adolescente, juventude, pessoa com deficiência, entre outras. As ações de redução das desigualdades e de inclusão social devem permear amplo conjunto de áreas ou setores de governo, ultrapassando o tratamento setorial das políticas públicas, a partir do princípio da transversalidade. Os resultados da avaliação da gestão setorial dos Ministérios são fontes de informações para a análise avaliativa do grau de adesão e gestão de temas transversais nos programas do PPA 2004-2007. O presente relatório evidencia avanços para a gestão pública em determinadas áreas, dado que alguns Ministérios incorporaram o enfoque transversal nas suas políticas.

A avaliação setorial, entretanto, não foi capaz de demonstrar efetivamente como os Ministérios estão refletindo esse enfoque nos programas e ações do PPA. Outros instrumentos têm demonstrado uma realidade diferente, tais como o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Presidente Amigo da Criança e o levantamento realizado pela SPI acerca dos programas e ações existentes no PPA que atendem à pessoa com deficiência. De qualquer forma, a avaliação setorial obteve êxito, pois evidenciou uma incipiente cultura de planejamento baseada na problematização e na abordagem transversal desses temas.

Pode-se argüir que a inclusão dessas temáticas no processo de elaboração do PPA ainda se mostra insuficiente para atender às especificidades de cada tema. Como resultado disso tem-se programas e ações governamentais abrangentes e universais que não levam em consideração os papéis socialmente diferenciados e, conseqüentemente, o impacto das políticas sobre cada grupo específico da sociedade. Tais deficiências geram uma grande dificuldade de mensuração e avaliação dos resultados da ação governamental orientada no sentido de promover a equidade.

Nesse contexto, a abordagem transversal apresenta-se como um importante instrumento de aperfeiçoamento do planejamento e gestão de políticas públicas, pois possibilita o recorte do público-alvo e indica o nível de atendimento de grupos específicos; requer uma atuação integrada por parte dos Ministérios, evitando sobreposições e ou fragmentações e promovendo a complementaridade de programas e ações governamentais; e permite um melhor dimensionamento da atuação governamental e a identificação de eventuais lacunas.

Por outro lado, cabe ressaltar que a participação dos temas transversais na programação dos órgãos não deve necessariamente estar associada à existência de programas ou recursos orçamentários com rubricas destinadas ao atendimento de públicos-alvos específicos, uma vez que tal visão causaria a pulverização de recursos e, conseqüentemente, maiores dificuldades para a gestão orçamentária. Além disso, a efetiva inclusão das temáticas pressupõe o recorte destes públicos-alvos nas políticas implementadas pelos diversos Ministérios e na gestão dos programas do PPA, cujas ações podem apresentar finalidades mais abrangentes.

Em face das questões apontadas, a gestão transversal apresenta-se como um dos grandes desafios para a administração pública. Grandes avanços já foram obtidos na promoção da transversalidade de alguns temas, como a criação de Secretarias Específicas¹⁰ para a coordenação das políticas de gênero, raça, direitos humanos, além da Secretaria Nacional de Juventude. O próximo passo, agora, é influenciar o planejamento dos programas e ações nos diversos setores, de forma a que os temas transversais estejam presentes no desenho, na implementação, no monitoramento e na avaliação dessas políticas públicas. Conseqüentemente, será possível, inclusive, a análise do orçamento e do gasto público, sob a mesma ótica, bem como a avaliação do impacto dessa atuação sobre as condições de vida de públicos específicos.

¹⁰ Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM; Secretaria Especial para a Promoção de Políticas de Igualdade Racial - SEPPIR.