



Instituto de Ciência Política

Universidade de Brasília

O MODELO DE GESTÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS: UM ESTUDO DE CASO

Thalles Rodrigues de Siqueira

Orientador: Prof. Carlos Marcos Batista

Brasília, julho de 2006.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora

Orientador:

Carlos Marcos Batista

Doutor, Université de Montpellier I, U.M. I, França.

Membros:

Antônio José Escobar Brussi

Doutor, State University of New York, S.U.N.Y., Estados Unidos.

Antônio Carlos Pojo do Rego

Doutor, State University Of New York, S.U.N.Y., Estados Unidos.

Dedico esta dissertação de mestrado aos meus pais,
que promoveram a minha educação
e possibilitaram esta conquista.

Agradecimentos

Aos meus colegas da Escola Nacional de Administração Pública e do Ministério da Educação, que me motivaram no Serviço Público.

Aos meus professores e colegas do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, que me apoiaram no Curso de Mestrado.

Ao Professor Carlos Batista, que me orientou neste trabalho.

Índice

Resumo.....	8
Abstract.....	9
Lista de Quadros.....	10
Lista de Tabelas.....	11
1. INTRODUÇÃO.....	12
2. METODOLOGIA.....	15
2.1. Justificativa.....	15
2.2. Método.....	16
2.3. Problema.....	17
2.4. Hipótese.....	18
2.5. Análise.....	18
3. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
3.1. Modelo Tradicional.....	22
3.2. Modelo Liberal.....	25
3.3. Modelo Gerencial.....	26
4. ABORDAGENS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
5. ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....	41
6. REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	55
6.1. Reformas da Administração Pública no Brasil.....	57
7. REFORMAS DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO.....	64
7.1. Reformas do Planejamento e do Orçamento no Brasil.....	67

8. MODELO DE GESTÃO DO PPA	71
8.1. Institucionalização do Modelo do PPA.....	72
8.1.1. Constituição de 1988.....	72
8.1.2. Decreto 2829/98.....	73
8.1.3. Portaria 42/99.....	74
8.1.4. Lei 101/00	77
8.1.5. Decreto 5233/04.....	78
8.2. Organização do Modelo do PPA.....	81
8.2.1. PPA 1992-1995	81
8.2.2. PPA 1996-1999	81
8.2.3. PPA 2000-2003	83
8.2.4. PPA 2004-2007	84
8.3. Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	85
8.3.1. Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	85
8.3.2. Órgãos Setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal	86
8.3.3. Sistema de Informações Gerenciais.....	87
9. CICLO DE GESTÃO DE PPA NO MEC	90
9.1. Elaboração dos Programas	91
9.2. Implementação dos Programas.....	93
9.3. Avaliação dos Programas.....	96
10. ANÁLISE DA GESTÃO DE PPA NO MEC.....	98
10.1. Gestão do PPA 2000-2003 no MEC	98

10.1.1. Análise da Gestão dos Programas do MEC no PPA 2000-2003.....	104
10.2. Gestão do PPA 2004-2007 no MEC	107
10.2.1. Análise da Gestão dos Programas do MEC no PPA 2004-2007.....	114
10.3. Conclusões sobre a Gestão dos PPAs no MEC	118
11. CONCLUSÃO.....	120
12. BIBLIOGRAFIA	130
ANEXO 1.....	136
ANEXO 2.....	141
ANEXO 3.....	155

Resumo

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo fazer uma análise empírica do modelo de gestão do Plano Plurianual adotado pelo governo federal brasileiro, dentro do contexto da recente reforma do Estado, como instrumento de integração entre o planejamento e o orçamento dos programas desenvolvidos pelos departamentos da administração pública federal brasileira.

A análise parte dos preceitos e conceitos dos principais modelos de administração pública adotados pelos Estados contemporâneos nas reformas de seus aparelhos administrativos e sistemas de planejamento e orçamento para, então, discutir como estas reformas ocorreram no Estado brasileiro e, mais especificamente, como definiram a gestão dos programas dos Planos Plurianuais desenvolvidos pelos departamentos do Ministério da Educação nesta década.

O método de análise utilizado é o estudo de caso sobre os aspectos da elaboração, implementação e avaliação dos programas e ações dos departamentos e órgãos do Ministério da Educação (MEC), nos quatro anos do PPA 2000-2003 e nos dois primeiros anos do PPA 2004-2007, buscando compreender os arranjos adotados entre as suas estruturas programáticas e burocráticas.

A hipótese central deste estudo busca verificar como os arranjos de gestão dos programas dos dois últimos Planos Plurianuais pelos departamentos do Ministério da Educação foram caracterizados pela subordinação e adequação das estruturas estratégicas de seus programas e ações às estruturas burocráticas de seus departamentos e órgãos para a gestão de seus recursos, processos, produtos e resultados.

Abstract

The present dissertation aims to provide an empirical analysis of the Plurianual Plan (PPA) management model adopted by the government of Brazil, on its federal level. This is shown from the recent State Reformation perspective, as an integration tool between planning and budget for public policies developed by the Brazilian public administration.

This analysis is based on contexts and concepts of public administration main models, adopted by contemporary States, during its structural administrative reforms – which comprised its planning and budget system, in order to discuss how those had occurred in the Brazilian State. More specific, the text makes clear how the government defined the PPA management, considering the Ministry of Education programs and departments, in this last decade.

The method used is a case study, about elaboration, implementation and evaluation features, in the Ministry of Education, as well as in others agencies. The period studied was the four years of PPA 2000-2003 and the first two years of PPA 2004-2007, investigating the arrangements adopted along with its programmatic and bureaucratic structures.

The central hypothesis of this study intends to verify how the management carried out the last two Ministry of Education Plurianual Plans, characterized by subordination and adequacy of their programs, from their strategic structures to its departments and agencies bureaucratic structures, in order to supervise the resources, processes, products, and results.

Lista de Quadros

Quadro 1: Programas, Departamentos e Gerentes do MEC, entre 2000 e 2003.....	98
Quadro 2: Programas, Departamentos e Gerentes do MEC, em 2004.....	107
Quadro 3: Programas, Departamentos e Gerentes do MEC, em 2005.....	109
Quadro 4: Correlação entre os Programas do PPA e os Departamentos do MEC, em 2004 e 2005.....	111

Lista de Tabelas

Tabela 1: Análise da gestão dos programas do PPA no MEC de 2000 a 2003.....	140
Tabela 2: Análise da gestão dos programas do PPA no MEC em 2004.....	154
Tabela 3: Análise da gestão dos programas do PPA no MEC em 2005.....	165

1. INTRODUÇÃO

A reforma do aparelho do Estado brasileiro promovida na década de 90, promoveu a integração dos sistemas de planejamento e orçamento do governo federal com a introdução do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de gestão dos programas e das ações governamentais, baseado no modelo de administração pública gerencial que pretendeu substituir o modelo tradicional estabelecido desde a década de 30.

O Plano Plurianual é um instrumento criado pela Constituição Federal de 1988, para orientação e integração do planejamento e do orçamento para períodos de quatro anos, definindo as diretrizes e os objetivos dos programas e ações da administração pública federal para o planejamento dos produtos e orçamento dos recursos a cada ano.

No PPA, o programa é a unidade de gestão que integra os processos de elaboração, implementação e avaliação dos sistemas de planejamento e orçamento, coordenados pelos gerentes e dirigentes responsáveis pela alocação dos recursos, execução dos processos, aferição dos produtos e verificação dos resultados dos programas nos departamentos públicos.

Esse processo de reforma do sistema de planejamento e do orçamento introduzido pelo Plano Plurianual é recente e ainda está sendo estudado no Brasil por alguns servidores públicos e de pesquisadores acadêmicos a partir da observação, da descrição e da compreensão dos seus aspectos, com base em experiências empíricas de formulação e implementação em diferentes órgãos da administração pública federal.

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo fazer uma análise empírica do modelo de gestão dos Planos Plurianuais, a partir de um estudo de caso sobre os aspectos da elaboração, implementação e avaliação dos programas e ações dos departamentos e órgãos do Ministério da Educação (MEC), nos quatro anos do PPA 2000-2003 e nos dois primeiros anos do PPA 2004-2007.

A análise da gestão destes PPAs no MEC se baseia na observação, descrição e compreensão dos arranjos institucionais e organizacionais de elaboração, implementação e avaliação dos programas e ações adotados pelos departamentos e órgãos do ministério. A análise aborda a gestão dos processos, recursos, produtos e resultados pelos atores políticos e burocráticos com funções de dirigentes das estruturas burocráticas dos departamentos e órgãos e de gerentes das estruturas estratégicas dos programas e ações no Ministério.

Neste sentido, são analisados os instrumentos legais que institucionalizaram e organizaram o modelo de gestão dos planos nos ciclos anuais de elaboração, implementação e avaliação dos programas pelos departamentos, bem como os instrumentos gerenciais sobre a gestão dos processos, recursos, produtos e resultados pelos gerentes de programas e dirigentes de departamentos.

A partir desta análise busca-se demonstrar como os arranjos de gestão dos PPAs no MEC são caracterizados pela associação da estrutura estratégica dos programas e ações à estrutura burocrática dos departamentos e órgãos. Assim, os arranjos dos últimos dois PPAs no MEC têm se caracterizado pela subordinação das estruturas estratégicas dos programas às estruturas burocráticas dos departamentos e órgãos, tendo as respectivas funções dos gerentes de programas subordinadas às dos dirigentes de departamentos.

O capítulo 2 desta dissertação define a metodologia utilizada no estudo, descrevendo o problema, a metodologia, a hipótese, a análise, as variáveis, as fontes e os dados para a realização do estudo de caso sobre a gestão dos programas do PPA pelos departamentos do MEC.

O capítulo 3 aborda as principais teorias sobre os modelos tradicional, liberal e gerencial de administração pública, adotados pelos Estados contemporâneos, descrevendo seus conceitos e preceitos sobre a gestão dos programas e departamentos governamentais.

O capítulo 4 e 5 tratam das abordagens das teorias institucionalista e neoinstitucionalista sobre a administração pública e a gestão do planejamento e do orçamento dos Estados contemporâneos.

O capítulo 6 e 7 falam dos contextos e pretextos das reformas da administração pública e da gestão do planejamento e do orçamento nos Estados contemporâneos e no Estado brasileiro desde o século XX.

No capítulo 8, são analisadas as normas de institucionalização do modelo de gestão para os Planos Plurianuais e as formas de organização dos quatro Planos Plurianuais implementados no final do século XX e começo do século XXI.

No capítulo 9, são analisadas etapas de elaboração, implementação e avaliação dos programas pelos departamentos do MEC nos ciclos anuais de gestão.

No capítulo 10, são realizadas as análises sobre as estruturas de gestão dos programas pelos departamentos do MEC nos quatro anos do PPA 2000-2003 e nos dois primeiros anos do PPA 2004 e 2005.

No capítulo 11, são feitas as conclusões sobre as experiências da gestão dos programas destes PPAs no MEC, com base nas análises dos dados sobre a gestão dos programas pelos departamentos.

Este estudo de caso é relevante na medida em que a observação, a descrição e a compreensão de contextos em que o modelo de gestão estratégica por programas estruturas horizontalizadas e descentralizadas, se adequa a um órgão com um modelo de gestão burocrática por departamentos com estruturas especializadas e hierarquizadas. O estudo de caso sobre um modelo genérico de gestão dos programas do PPA aplicado a um objeto específico de gestão nos departamentos do MEC, tem a finalidade de poder fazer análises indutivas quando ainda não é possível fazer experiências comparativas com o objeto, mas seja possível obter evidências e fazer inferências a partir da observação para a sua compreensão.

2. METODOLOGIA

2.1. Justificativa

O objetivo desta dissertação é fazer uma análise sobre o modelo de gestão dos programas dos Planos Plurianuais 2000-2003 e 2004-2007, utilizando como estudo de caso o contexto do Ministério da Educação. A escolha deste ministério se deve à minha experiência profissional nos últimos 3 anos, como servidor público atuando na elaboração, implementação e avaliação dos programas do PPA no MEC, o que me possibilitou a observação do desenvolvimento e funcionamento das suas estruturas programáticas e burocráticas.

2.2. Método

A metodologia adotada para a análise do objeto de estudo deste trabalho é a realização de um estudo de caso sobre a gestão dos programas dos dois últimos Planos Plurianuais no Ministério da Educação, que permite a análise deste fenômeno atual dentro de um contexto complexo, em que não podem ser aplicados métodos experimentais para a aferição de dados, a correlação de variáveis e a verificação de hipóteses.

O método de análise de estudo de caso adotado nesta dissertação, segundo Robert Yin (1989, 23), “é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas”.

O estudo de caso pode ser utilizado em análises nas quais não seja possível fazer experiências com o objeto, mas nas quais seja possível obter evidências e fazer inferências a partir da observação de eventos, prospecção de documentos e aplicação de entrevistas para a descrição, a classificação e a compreensão do objeto de estudo.

O método possibilita a realização de pesquisa qualitativa descritiva sobre questões de uma realidade específica, a partir de método empírico de levantamento de informações, desenvolvimento de proposições e fornecimento de explicações sobre o objeto em estudo, no caso, a gestão dos programas dos dois últimos PPAs pelos departamentos no MEC.

2.3. Problema

O MEC se caracteriza por ser um órgão com um arranjo matricial de institucionalização e organização dos programas e departamentos, em que na gestão há uma associação da estrutura gerencial dos programas e da estrutura tradicional dos departamentos, na qual há a subordinação e adequação da primeira em relação à segunda.

A organização tradicional da estrutura burocrática do MEC é caracterizada pela verticalização e especialização das seções por departamentos, sendo as secretarias e diretorias dirigidas e divididas por níveis e/ou modalidades de educação ofertadas pelo Estado à Sociedade. A gestão desta estrutura é hierarquizada e centralizada pelos dirigentes, responsáveis pela elaboração dos processos e execução dos recursos.

Já a organização gerencial estrutura programática do PPA é caracterizada pela horizontalização e categorização das ações por programas, devendo os projetos e atividades ser formulados e gerenciados por problemas e/ou propostas de educação demandados pela Sociedade ao Estado. A gestão desta estrutura é flexibilizada e delegada para gerentes, responsáveis pela monitoração dos produtos e a avaliação dos resultados.

O arranjo organizacional e institucional do MEC tem se caracterizado pela sobreposição da estrutura burocrática tradicional sobre a estrutura programática gerencial, na medida em que, nas etapas de elaboração, implementação e avaliação que compõem o ciclo de gestão do PPA, a lógica da gestão dos processos e recursos de acordo com as normas e tarefas estabelecidas pelos dirigentes, tem prevalecido sobre a lógica da gestão dos produtos e resultados de acordo com as metas estabelecidas aos gerentes.

Pretende-se nesta pesquisa mostrar em que medida nas gestões dos Ministros da Educação nos últimos dois governos (Fernando Henrique e Lula), tem ocorrido a associação dos arranjos burocrático tradicional e programático gerencial, partindo do pressuposto que ocorre a subordinação e adequação do arranjo gerencial ao arranjo tradicional, com a predominância da gestão dos processos e recursos dos departamentos sobre a gestão dos produtos e resultados dos programas.

2.4. Hipótese

Para demonstrar este problema nos arranjos organizacionais e institucionais dos PPAs no MEC, parte-se da hipótese que a associação das estruturas de gestão dos seus programas e departamentos se dá com a subordinação das estruturas programáticas gerenciais às estruturas burocráticas tradicionais nas etapas de elaboração, implementação e avaliação dos Planos no sistema de planejamento e orçamento do Ministério, bem como das funções dos gerentes de programas às funções dos dirigentes de departamentos na gestão dos recursos, processos, produtos e resultados.

2.5. Análise

A análise do modelo de gestão dos programas dos PPAs no MEC foi feita a partir do exame de normas de institucionalização e organização dos arranjos de gestão dos Planos implantados no Ministério, sobre os quais é possível fazer inferências a respeito das suas características.

Este conjunto de normas que estabeleceu os preceitos e conceitos do PPA e orientou a institucionalização e organização do novo arranjo administrativo, foi analisado para a formulação de reflexões teóricas e proposições hipotéticas sobre os arranjos de gestão adotados pelo MEC. A hipótese e a análise deste trabalho são baseadas na observação e descrição dos ciclos de gestão dos PPAs no MEC, que compreende as etapas de elaboração, implementação e avaliação dos programas pelos gerentes e dirigentes dos departamentos responsáveis pelo planejamento e orçamento dos Planos no Ministério.

Parte-se da hipótese de que, no arranjo organizacional e institucional de gestão dos programas do PPA pelos departamentos do MEC, há a associação das estruturas estratégicas dos programas às estruturas burocráticas nas etapas de elaboração, de implementação e de avaliação das suas políticas nos sistemas de planejamento e orçamento. Entretanto, essa associação se dá com a subordinação e a adequação da estrutura de gestão dos produtos e resultados dos programas à estrutura de gestão dos processos e recursos pelos departamentos, e conseqüentemente dos cargos e encargos dos gerentes aos dos dirigentes.

A hipótese central pode ser verificada a partir da análise dos arranjos institucionais e organizacionais, que por um lado, associam os programas e ações aos departamentos e órgãos do ministério; e por outro lado, associam os encargos de gerentes de programa e coordenadores de ações aos cargos de dirigentes e gestores subordinados destes, com o favorecimento das funções e atribuições para a gestão das estruturas burocráticas dos departamentos em detrimento das funções e atribuições para as estruturas estratégicas dos programas.

Para verificar esta hipótese, a análise compreende as leis, os decretos e as portarias que trataram da organização e institucionalização dos arranjos dos programas e departamentos e das funções e atribuições dos dirigentes e dos gerentes e gestores subordinados a eles, nos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) para secretários (DAS 6), diretores (DAS 5) e coordenadores (DAS 4). Também serão analisados os Relatórios Anuais de Avaliação, que são relatórios elaborados com base nas avaliações dos programas dos Planos Plurianuais realizadas em momentos distintos pelos gerentes de programas e pelos dirigentes dos departamentos do Ministério da Educação, coordenados pelos gestores da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico e da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os Relatórios de Avaliação dos Programas feitos pelos gerentes e dirigentes analisam a etapas de elaboração, implementação e avaliação dos programas pelos departamentos. As avaliações de programas realizadas nestes seis últimos anos – sendo quatro do PPA 2000-2003 e duas do PPA 2004-2007 – embora com algumas diferenças na forma de aferir as questões, tiveram foco na organização dos departamentos e na institucionalização dos programas, além da gestão dos resultados, produtos, recursos e processos na elaboração, execução, monitoração e avaliação dos programas, projetos e atividades. Dentre as questões abordadas pelos relatórios, são analisadas as características as referentes à:

- Gestão dos programas e dos departamentos: adequação da organização e institucionalização dos programas nos departamentos; da formulação e implementação das ações nos órgãos; e dos programas aos problemas.

- Gestão dos processos: adequação da aplicação das normas e da execução dos processos.
- Gestão dos recursos: adequação da alocação das finanças e da execução dos recursos.
- Gestão dos produtos: adequação da aferição das metas e da monitoração dos produtos.
- Gestão dos resultados: adequação da aferição das metas e da avaliação dos resultados.

Nos relatórios de avaliação ainda são analisadas a coordenação, a comunicação, a participação e a capacitação dos dirigentes de departamentos e dos gerentes e de seus respectivos executores e gestores na gestão dos processos, dos recursos, dos produtos e dos resultados. Também são analisadas a adequação dos recursos humanos, materiais, técnicos e tecnológicos quanto a sua efetividade e tempestividade para a elaboração, execução, monitoração e avaliação dos programas pelos departamentos.

Para verificar a hipótese deste estudo, estas características são analisadas como variáveis que corroboram a associação e a subordinação da gestão das estruturas estratégica dos programas às estruturas burocráticas dos departamentos. Estas características são variáveis qualitativas categorizadas a partir das opiniões dos gerentes e dirigentes sobre a adequação dos processos, recursos, produtos e resultados na gestão dos programas pelos departamentos.

3. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Três modelos de administração pública pretendem estabelecer como as estruturas das organizações e instituições dos Estados contemporâneos estão em função do tipo de racionalidade adotada. A racionalidade é aqui definida como a utilização racional dos meios para a consecução dos fins da administração pública (ARAGÃO, 1997).

Estão associados a esta definição de racionalidade, os conceitos de:

- eficiência, que relaciona os recursos aplicados aos produtos gerados;
- eficácia, que relaciona os produtos gerados aos resultados obtidos.
- efetividade, que relaciona os processos realizados aos objetivos pretendidos.

Neste sentido, a ação do Estado é racional na medida em que é eficiente, eficaz e efetiva na aplicação dos seus meios para a consecução dos seus fins. No entanto, estas capacidades e finalidades dependem do tipo de racionalidade adotada pela Administração (ARAGÃO, 1997).

3.1. Modelo Tradicional

O Modelo Tradicional de administração pública pressupõe a expansão das organizações e funções produtivas e distributivas do Estado. O modelo tradicional tem um tipo de racionalidade baseada na legalidade dos processos de implementação das políticas públicas, definida por regras burocráticas que conferem legitimidade ao arranjo de gestão. Este modelo de administração é caracterizado por:

- centralização da gestão;
- verticalização da organização;
- regulamentação da administração;
- hierarquização das funções;
- especialização das atribuições;
- dissociação entre a decisão política e ação burocrática
- profissionalização dos cargos públicos;
- seleção por critérios técnicos (ARAGÃO, 1997).

Este modelo de administração enfatiza a gestão por processos com base em regras de controle burocrático. A gestão centralizada é caracterizada por organizações verticalizadas e por funções especializadas, em que a deliberação política das questões e a execução técnica das ações são baseadas em critérios políticos e burocráticos dissociados.

O paradigma tradicional é baseado nas teorias de Woodrow Wilson, Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber sobre as organizações e instituições da administração pública. O paradigma propõe a dissociação entre a legitimidade da decisão política e legalidade da ação burocrática: os representantes legitimamente investidos formulam e os administradores legalmente investidos implementam as políticas de forma mais eficiente (BEHN, 1998).

Para Wilson, a formulação e a implementação das políticas públicas devem ser processos dissociados (WILSON, 1954). Para Taylor, os processos de formulação política e de implementação burocrática das políticas públicas devem ter métodos especializados (TAYLOR, 1911). Já para Weber, a burocracia é a

forma de organização mais racional para a administração do Estado, através da instituição de normas que dão legitimidade à gestão dos processos pelos dirigentes (WEBER, 1999). Na concepção de Wilson, a administração científica das organizações burocráticas são os métodos de gestão técnica das deliberações estabelecidas pela direção política. A gerência das ações deve ser exercida por gerentes orientados para implementar as decisões deliberadas pelos dirigentes. (WILSON, 1954).

Na proposição de Taylor, a administração científica das organizações são os métodos de gestão das orientações determinadas pela direção. A gerência deve ser exercida por gerentes capacitados para coordenar as tarefas dos agentes e comunicar as respostas aos dirigentes, através de métodos científicos de seleção dos quadros, alocação dos recursos e organização dos processos (TAYLOR, 1990).

Taylor defendia este modelo como uma estratégia *bottom-up* de especialização dos processos de produção, que promovia uma maior eficiência das tarefas na estrutura de funções e ações produtivas das organizações estatais. Fayol, por outro lado, complementa esse modelo com as estratégias *top-down* de hierarquização dos processos de coordenação, que produzia uma maior eficácia das regras na estrutura de relações administrativas das organizações centralizadas.

Já na compreensão de Weber, a administração burocrática das organizações estatais é baseada na racionalização das instituições e na especialização das funções, orientadas pela legalidade da ação burocrática e pela legitimidade da direção política. No entanto, o paradigma tradicional ignora as

disfunções no comportamento dos atores, com incentivos e objetivos organizacionais determinados por regulamentos e procedimentos institucionais, uma vez que o modelo desconsidera as relações assimétricas entre as funções políticas e burocráticas baseadas em motivações individuais.

3.2. Modelo Liberal

O Modelo Liberal de administração pública propõe a redução das organizações e funções estatais. O modelo liberal tem um tipo de racionalidade baseada na utilidade dos recursos na implementação das políticas públicas, aferida por metas econômicas que medem a produtividade do arranjo de gestão pública. Este modelo é caracterizado por:

- descentralização da gestão;
- horizontalização da organização;
- desregulamentação da administração;
- separação das funções políticas e burocráticas;
- delegação de atribuições;
- redução da burocracia;
- dissociação entre decisões e ações técnicas e políticas;
- politização dos cargos públicos;
- seleção por critérios políticos. (ARAGÃO,1997).

Este modelo de administração prioriza a gestão dos recursos com base em metas de ajuste econômico. A gestão descentralizada é caracterizada por

organizações horizontalizadas e funções delegadas, em que a deliberação das decisões e a execução das ações são baseadas em critérios econômicos dissociados aos critérios políticos e burocráticos (ARAGÃO, 1997).

No entanto, modelo liberal não considera as disfunções no comportamento dos atores, com procedimentos e condicionamentos informais determinados por incentivos e objetivos individuais. O modelo não pondera as relações simbióticas entre as funções políticas e burocráticas condicionadas por motivações individuais. Destarte, a descentralização, a desregulamentação e a delegação não tornam a organização mais racional do ponto de vista da utilidade dos recursos, uma vez que não reduz os custos de decisão, utilização e fiscalização sobre os mesmos (ARAGÃO, 1997).

O modelo parte do pressuposto de que o comportamento racional é determinado pela maximização das utilidades dos indivíduos, atendendo aos interesses privados em detrimento dos interesses públicos. Assim, a assimetria informacional propiciaria comportamentos oportunistas dos burocratas em relação aos políticos, maximizando os custos e recursos em relação aos serviços e produtos (ARAGÃO, 1997).

3.3. Modelo Gerencial

O Modelo Gerencial de administração pública pressupõe a reestruturação das organizações e funções estatais. O modelo gerencial propõe, como alternativa aos tipos de racionalidade burocrática da legalidade dos processos e econômica da utilidade dos recursos, um tipo de racionalidade baseada na

accountability dos resultados das políticas públicas, avaliada pela responsividade da gestão pública. Este modelo é caracterizado por:

- descentralização da gestão;
- horizontalização da organização;
- desregulamentação da administração;
- integração das funções políticas e burocráticas;
- contratualização e responsabilização dos resultados;
- flexibilização dos processos;
- associação entre as decisões e ações políticas e burocráticas (ARAGÃO,1997).

O modelo gerencial surgiu como alternativa à ampliação das funções administrativas do modelo tradicional e à redução das funções produtivas do modelo liberal. O modelo busca conciliar os aspectos positivos dos modelos baseados na legitimidade do Estado e na utilidade do Mercado na administração pública, de forma que a efetividade e eficiência da gestão dos processos e recursos e dos resultados esteja em função da eficácia na responsividade da gestão dos resultados (ARAGÃO, 1997).

O modelo gerencial evoluiu buscando tornar o aparato estatal mais adaptado às mudanças sociais, econômicas e políticas. A princípio, gerencialismo adotou o critério da produtividade do setor privado ao setor público para a prestação de serviços aos cidadãos, enquanto contribuintes. Neste sentido, foram introduzidas estratégias empresariais de delegação de

responsabilidade e autoridade dos gestores sobre os recursos e produtos, de modo que as ações estatais tivessem maior produtividade. (ABRUCIO, 1997).

Ainda que estas estratégias implicassem em maior produtividade dos recursos, no entanto, não implicavam em maior responsividade dos resultados, uma vez que a lógica do setor privado tem objetivos e motivos diferentes da lógica do setor público. A aplicação direta de estratégias do setor privado no setor público reforça a assimetria das funções técnicas e políticas dos gestores, na medida em que a neutralidade técnica se sobrepõe à responsabilidade política pelas decisões e ações (ARAGÃO, 1997).

A vertente consumista do gerencialismo propôs então, o critério da competitividade do setor privado no setor público para a prestação de serviços aos consumidores. Para tanto, foram descentralizadas competências de implementação e fiscalização dos serviços prestados pelos gestores públicos aos consumidores, de forma que as ações estatais tivessem mais efetividade e qualidade.

Entretanto, ainda que a lógica competitiva lograsse uma maior eficiência dos gestores de serviços, não logrou uma maior eficiência na distribuição aos consumidores, uma vez que a demanda e a oferta dos serviços públicos são diferentes dos serviços privados. A relação entre gestores e consumidores de serviços públicos, não pode ser orientada pela competição de serviços privados, haja visto que os gestores mais capacitados teriam mais recursos e os consumidores mais capacitados obteriam mais serviços. (ABRUCIO, 1997).

Já a vertente empreendedora do gerencialismo propôs a revisão dos critérios econômicos de produtividade e competitividade de serviços prestados aos cidadãos, tidos como contribuintes e consumidores. Foi adotado o conceito

político de responsividade pelos serviços prestados aos cidadãos, enquanto clientes com capacidade de cobrar os resultados dos gestores públicos, além da capacidade de demandar e escolher os serviços públicos. (ABRUCIO, 1997).

No princípio, o gerencialismo tinha como objetivo aumentar a produtividade do setor público devido à restrição de recursos, com a redução dos custos e dos gastos dos serviços prestados pelo Estado. A reforma gerencial pretendia modificar a estrutura rígida e centralizada da burocracia tradicional, em que o desempenho era avaliado pela efetividade dos regulamentos e procedimentos administrativos, com a introdução de instrumentos gerenciais de avaliação de desempenho e controle, de gestão por resultados e de descentralização administrativa (CAIDEN, 1991; POLLIT, 1990).

Ao contrário da concentração de poder do modelo tradicional, o modelo gerencial propunha a transformação institucional e cultural da burocracia através da desconcentração de poder, com a delegação de responsabilidade e de autoridade aos gestores. Entretanto, a ênfase do modelo gerencial no critério da produtividade dos recursos poderia inviabilizar a flexibilidade dos procedimentos e regulamentos, tornando-o tão rígido quanto no modelo tradicional, pois a objetividade do critério econômico quantitativo de eficiência no controle dos recursos ignora a efetividade do princípio político qualitativo de eficiência no alcance dos resultados de serviços públicos (ABRUCIO, 1999).

No gerencialismo, a princípio, havia a separação entre política e administração, em que a responsividade dos atores políticos pela formulação de políticas públicas deveria ser dissociada da capacidade de implementação dos atores burocráticos. Assim, o critério da produtividade equipararia o modelo de

administração pública do gerencialismo ao modelo de gestão privada do taylorismo (ABRUCIO, 1999).

O Gerencialismo adotou então a competição como estratégia para melhorar a qualidade dos serviços do setor público, de forma que os consumidores escolham dentre os prestadores de serviços. No entanto, a relação entre os consumidores e os prestadores de serviços do setor público é diferente da relação no setor privado, na medida em que a demanda de serviços ao Estado difere da oferta de serviço pelo Mercado. A competitividade não se aplica como critério de qualidade na produção e na distribuição de serviços pelo setor público, uma vez que os prestadores e os consumidores mais organizados teriam mais recursos e produtos, promovendo um jogo de soma-zero. (POLLITT, 1990).

O Gerencialismo implica então, a participação dos cidadãos nos processos de decisão sobre na formulação e avaliação das políticas pelo Estado, que pressupõe maior responsividade política dos gestores responsáveis pela prestação de serviços. A integração dos cidadãos na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas aumenta a responsividade do Estado para com a Sociedade (ABRUCIO, 1999).

Assim, a descentralização da gestão não se aplica apenas à produção e à competição pelos gestores dos serviços públicos, mas também à avaliação pelos cidadãos. A definição política de cidadão enquanto beneficiário dos serviços públicos vai além da definição econômica de contribuinte ou de consumidor, subentendendo a participação na decisão de direitos coletivos, em vez da proteção de direitos individuais. Destarte, o gerencialismo coloca a eficiência burocrática e econômica em função transparência política nos processos de

deliberação e implementação das políticas públicas (POLLITT, 1990; ABRUCIO, 1999).

4. ABORDAGENS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo a abordagem institucional, as instituições e organizações da administração pública são estruturas com funções e atribuições definidas por especialidades e finalidades que produzem e promovem valores sociais, políticos e burocráticos. Estes valores estão organizados e institucionalizados nas formas de gestão adotadas que determinam os incentivos e objetivos dos comportamentos dos indivíduos responsáveis pela administração pública.

Os princípios da teoria institucionalista desenvolvidos por Thorstein Veblen e por Max Weber, introduziram os valores culturais à análise dos fenômenos econômicos, sociológicos e políticos como elemento determinante da ação coletiva racional instrumental. A legitimação proporcionada pela regras e crenças moldam com valores as organizações e instituições da Sociedade, do Estado e do Mercado (ATAÍDE, 2005).

O institucionalismo aplicado à análise das organizações e instituições das administrações modernas, defende que as regras e crenças são adotadas e legitimadas pelos atores dos sistemas políticos e burocráticos, pois são compatíveis com seus sistemas de valores culturais e dão estabilidade aos arranjos organizacionais e institucionais dos Estados. As mudanças nestes arranjos ocorrem quando as funções e contribuições das organizações e instituições não correspondem aos valores culturais dos atores da administração (ATAÍDE, 2005).

Assim, as reformas do Estado se dão apenas por processos de formalização de novas regras e estruturas, mas principalmente por processos de institucionalização de valores culturais para a legitimação de novas estruturas e regras adotadas a partir das ações e decisões racionais.

As reformas dos estados modernos têm como propósito estabelecer e fortalecer instituições de forma que as relações entre as funções dos atores adotem incentivos e atinjam os objetivos das organizações. Destarte, o novo modelo de atuação do Estado está em função do novo arranjo das organizações e instituições que determinam as funções e relações entre estes atores (PRZEWORSKI, 1999).

De acordo com a teoria neoinstitucionalista, as instituições políticas e burocráticas do Estado, assim como as econômicas do Mercado, geram incentivos individuais para atingir objetivos coletivos das organizações. A abordagem abandona a racionalidade maximizadora da teoria racionalista, e adota a racionalidade constrangida na análise das instituições que regulam nas relações entre as funções dos indivíduos das organizações do Estado. O conceito de racionalidade constrangida considera a assimetria de informação gerada pelas limitações políticas e burocráticas dos incentivos e objetivos dos indivíduos (MELO, 1996).

As relações entre as funções dos indivíduos no sistema político-burocrático do Estado, estabelecidas por contratos de transação entre contratantes (*agents*) e contratados (*principals*), são de dois tipos: a delegação da representação entre cidadãos e políticos; e a delegação da administração entre os políticos e os burocratas. Estas relações entre funções políticas e burocráticas nas organizações do Estado são reguladas por instituições para evitar os incentivos e

objetivos individuais e promover os incentivos e objetivos organizacionais (MELO, 1996).

De acordo com a abordagem neoinstitucionalista, uma das principais questões sobre o papel das organizações e instituições no condicionamento do comportamento dos atores políticos e burocráticos, é o problema *agent x principal* que se estabelece nos intercâmbios em que há uma relação hierárquica entre uma parte que detém uma função (*principal*), e outra parte a qual é delegada a responsabilidade pelo exercício da função (*agent*), ambos atores racionais que buscam maximizar suas utilidades (ESPINO, 2001).

A delegação implica fundamentalmente a assimetria de informação entre o *agent* e o *principal*, uma vez que há apropriação dos direitos de propriedade sobre a função pelo *agent*, o qual utiliza em benefício próprio a informação privilegiada sobre o exercício da função. Ao *principal* é passada uma informação incompleta e/ou imperfeita, o que implica altos custos de monitoramento para controlar as ações e decisões do *agent* (ESPINO, 2001).

A relação que se estabelece entre o *agent* e o *principal* é caracterizada por comportamentos estratégicos de ambas as partes, pois as ações e decisões de um afetam e são afetadas pela conduta do outro. No entanto, visando maximizar suas utilidades, o comportamento do *agent* implica correr um maior risco, enquanto que o comportamento do *principal* pressupõe garantir uma maior segurança (ESPINO, 2001).

A Teoria *Agent X Principal* busca, portanto, estudar os mecanismos de compensação eficientes, estabelecidos através de contratos que estabeleçam uma estrutura de incentivos e de transmissão de informação, a fim de que os interesses do *agent* sejam compatíveis o máximo possível com os interesses do

principal. Uma vez que o risco e a incerteza são difíceis de ser avaliados e impossíveis de ser totalmente anulados na relação, o contrato entre *agent* e *principal* deve buscar compatibilizar os incentivos e otimizar os objetivos de ambas as partes. Não obstante, o pressuposto de que o *agent* e o *principal* são indivíduos racionais e maximizadores é pouco realista, dado que têm diferentes níveis de racionalidade limitada que restringem suas decisões individuais (ESPINO, 2001).

A teoria neoinstitucionalista supõe que as instituições do Estado são mais eficientes do que as instituições do Mercado na geração de incentivos e consecução de objetivos coletivos, desde que haja informação necessária às decisões e ações. Portanto, a atuação do Estado depende de instituições que regulem os atores políticos e burocráticos, assim como os atores econômicos no Mercado, para que a informação não seja manipulada por incentivos e objetivos próprios. No entanto, tanto no Estado como no Mercado, as relações *agent x principal* são caracterizadas pela assimetria de informações em favor das funções delegadas para a execução das ações e em desfavor das funções investidas para a avaliação das decisões (PRZEWORSKI, 1999).

A gestão pública é baseada em relações de delegação de funções entre os atores políticos e burocráticos, que estão sujeitas a problemas de relação do tipo *agent x principal* na medida em que a delegação de responsabilidades de execução implica também na delegação de certa autoridade de decisão, uma vez que o *agent* tem o controle da informação prestada ao *principal*.

Assim, os dirigentes políticos têm informações privilegiadas em relação aos cidadãos sobre os processos de elaboração das decisões e os agentes burocráticos têm informação privilegiada em relação aos dirigentes políticos sobre

os processos de execução das ações, que podem influenciar nos resultados da formulação, da implementação e da fiscalização das políticas públicas. As organizações buscam então, estabelecer instituições que produzam incentivos para que os objetivos dos *agents* e dos *principals* sejam congruentes, de forma que nas relações haja coordenação, cooperação e a comunicação entre as funções (PRZEWORSKI, 1999).

As relações *agent x principal* na gestão pública tradicional são caracterizadas por instituições de: regulação *ex post* das funções delegadas pelos cidadãos aos políticos, através da avaliação nas eleições, com base nas metas atingidas; e regulação *ex ante* das funções delegadas pelos políticos aos burocratas, através da avaliação das ações, com base nas regras estipuladas (PRZEWORSKI, 1999). Mas de acordo com o paradigma do *agent X principal*, estas relações entre funções e atribuições políticas e burocráticas, estabelecidas como transações entre contratado (*agent*) e contratante (*principal*), também são caracterizadas por conflitos de interesse na delegação de decisões dos cidadãos aos políticos e na delegação de ações dos burocratas pelos políticos. (MELO, 1996; PRZEWORSKI, 1996).

Não obstante, este sistema de gestão pública dissocia o cumprimento das regras pelos agentes burocráticos do atingimento das metas pelos dirigentes políticos. O desafio da nova gestão pública é estabelecer um sistema que associe o cumprimento das regras ao atingimento das metas, através de instituições de regulação *ex ante* dos políticos pelos cidadãos, com a contratualização das metas acordadas nas eleições; e de regulação *ex post* dos burocratas pelos políticos, através do monitoramento das metas atingidas nas ações, com a responsabilização pelas metas realizadas.

Destarte, a governança e governabilidade implicam na capacidade das organizações em estabelecer instituições de regulação das transações entre atores do Estado, da Sociedade, e do Mercado, desmotivando o comportamento individualista e incentivando o comportamento coletivista. As relações entre as funções políticas e burocráticas mediadas pelas organizações e instituições nos modelos de administração pública correspondem a arranjos de gestão pública para a governabilidade e a governança. Os arranjos são as formas das organizações e instituições que determinam as funções e relações na deliberação, implementação e revisão de políticas públicas pelo sistema político-burocrático (MELO, 1996).

A governabilidade refere-se às condições políticas substanciais para governar o Estado, derivada da legitimidade conferida pelos atores sociais aos atores políticos para a deliberação das políticas públicas. Já a governança refere-se às condições técnicas instrumentais para gerenciar o Estado, derivada da capacidade conferida aos atores burocráticos pelos atores políticos para a implementação das políticas públicas. A relação entre a governabilidade e a governança requer a responsividade dos atores burocráticos aos atores políticos sobre os processos das políticas públicas implementadas; e dos atores políticos aos cidadãos, sobre os resultados das políticas públicas estabelecidas (BRESSER PEREIRA, 1998).

Atualmente, o Estado brasileiro não sofre de uma crise de governabilidade e sim de uma crise de governança, devido à hiperatividade de deliberação e a incapacidade de implementação das políticas públicas (DINIZ, 1996). A reforma do Estado brasileiro visa à reconstrução da capacidade de governança do sistema do administrativo, além da consolidação da legitimidade do sistema

representativo, através da reestruturação das organizações e instituições da administração pública e a redefinição das funções e relações na gestão pública (BRESSER PEREIRA, 1998).

Para tal, as reformas do aparelho do Estado têm como objetivo promover a governança do núcleo estratégico do Estado, responsável pela deliberação e implementação das políticas públicas. Neste sentido, a governança envolve a alocação dos recursos e a execução dos processos visando à produção de serviços e a geração de resultados para a Sociedade (BRASIL, 1995).

A governança é caracterizada por relações de equilíbrio entre funções políticas e burocráticas nas arenas dos sistemas representativo e administrativo, em que há decisões e ações motivadas tanto pela competição quanto pela cooperação de interesses na formulação e implementação das políticas públicas.

A autonomia do sistema político-burocrático para formular e implementar políticas públicas é resultado da relação entre as racionalidades antagônicas das funções políticas e burocráticas. Esta autonomia é inserida e regulada na medida em que há equilíbrio entre a regulação burocrática por cumprimento das regras e a regulação política por atingimento das metas, além da regulação social por atendimento das demandas (MARTINS, 1997).

Weber propunha que a legalidade fundada na racionalidade instrumental das ações burocráticas seja equilibrada pela a legitimidade fundada na racionalidade substantiva das decisões políticas, evitando os problemas da burocratização da política ou da politização da burocracia (WEBER, 1974). O equilíbrio é quebrado quando há ganho ou perda de autonomia pela administração, devido à burocratização da política ou à politização da burocracia. A regulação social tem como função garantir o equilíbrio entre a regulação política

e a regulação burocrática, na medida em que tanto as regras dos burocratas quanto as metas dos políticos são orientadas pela responsividade às demandas dos cidadãos (OFFE, 1984).

O problema de governança dos modelos de administração tradicional e liberal é a disfunção de autonomia entre a regulação burocrática, a política e a social, que o modelo de administração gerencial se propõe a resolver com a integração entre a racionalidade burocrática instrumental e a racionalidade política substancial:

- Modelo Tradicional: sistema burocrático isolado do sistema político, com regulação burocrática dissociada da regulação política e da inserção social organizadas pelo Estado;
- Modelo Liberal: sistema burocrático subordinado ao sistema político, com regulação burocrática dissociada da regulação política e da inserção social orientadas pelo Mercado;
- Modelo Gerencial: sistema burocrático associado ao sistema político, com regulação política e burocrática e inserção social (MARTINS, 1997).

Nos modelos de administração tradicional e liberal há uma contradição entre a racionalidade instrumental da neutralidade burocrática e a racionalidade substancial da autoridade política. No Modelo de administração gerencial há uma substituição da neutralidade pela responsabilidade dos agentes burocráticos, através de mecanismos de contratualização de resultados (RUA, 1997).

Os modelos de administração tradicional e liberal propõem, por motivos diferentes, a dissociação entre a autoridade de deliberação hierarquizada sobre as metas pelos dirigentes legitimamente investidos, e a neutralidade de execução

especializada das tarefas pelos agentes legalmente imbuídos (WEBER, 1974). A separação entre a racionalidade burocrática e política é contraditória na medida em que a legalidade na implementação dos meios (recursos e processos) pelos agentes burocráticos, está dissociada da legitimidade na deliberação dos fins (produtos e resultados) pelos dirigentes políticos (RUA, 1997).

Não obstante, com a crescente complexidade das demandas da Sociedade sobre o Estado, os burocratas participam cada vez mais das decisões, uma vez que as informações que dominam são os principais recursos para as deliberações políticas (CAIDEN). Para tal, o modelo de administração gerencial tem tentado implantar arranjos organizacionais e institucionais de governança para tornar mais responsiva e menos conflitiva a participação dos burocratas nas decisões. Esses arranjos tentam estabelecer uma autonomia regulada e inserida para que a relação entre os dirigentes políticos e os agentes burocráticos tenha compromisso público com os resultados das decisões e ações relativas às políticas públicas (EVANS, 1995).

Na proposta do modelo gerencial, a autonomia é regulada e inserida pelo equilíbrio entre a regulação política, a regulação burocrática e a regulação social, que garantiriam uma autonomia relativa para a governança. Não obstante, o modelo gerencial de administração tenta equilibrar os arranjos dissociados entre política e burocracia dos modelos tradicional e liberal, mas acaba sendo igualmente dissociativo, pois as racionalidades do controle dos processos e o ajuste dos recursos são divergentes do alcance dos resultados (MARTINS, 1997).

A nova gestão pública propõe que a responsividade pelos resultados seja de uma nova função, a de gerente, com responsabilidade sobre a deliberação das decisões e a execução das ações dos programas. Assim, a divisão das funções

por processos e objetos das políticas é substituída pela integração por resultados e objetivos, na medida em que as políticas se tornam mais complexas. A responsividade também se torna mais complexa, na medida em que a gestão hierárquica do modelo de administração pública tradicional é substituída pela gestão estratégica (BEHN, 1998).

A nova gestão pública propõe que os responsáveis pela execução também têm capacidade de decidir sobre a elaboração, na medida em que estes têm mais informação sobre as demandas do público do que aqueles. Destarte, a nova gestão pública rejeita a separação entre a política e a burocracia, entre a elaboração e execução, entre a decisão e ação, pois a produção de resultados é atualmente um problema de governança maior que a adequação dos processos (BEHN, 1998).

Não obstante, os propositores da nova gestão pública alegam que a administração pública tradicional é burocrática e improdutiva, pois não gera os resultados com efetividade, eficiência e eficácia demandada pela sociedade. Já os defensores da administração pública tradicional afirmam que a nova gestão pública não é responsiva e responsável perante a sociedade.

5. ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

As abordagens neoinstitucionalistas sobre a gestão do planejamento e do orçamento partem de duas correntes analíticas sobre a sua formulação e implementação. Uma, vê o planejamento e o orçamento como a agregação da satisfação dos atores econômicos da Sociedade pelo Estado por uma função de utilidade agregada para se obter maximização do bem estar social. Outra, vê como a atuação dos atores políticos e burocráticos no Estado que buscam a maximização de seus interesses individuais.

A primeira corrente, de caráter econômico, enfatiza o planejamento e o orçamento como mecanismos de superação das falhas de Mercado que buscam maximização do bem estar da Sociedade pelo Estado, dando pouca importância ao processo político. A segunda corrente, de caráter político, focaliza o planejamento e o orçamento como mecanismos de decisão coletiva no Estado que buscam a representação das escolhas da Sociedade, mas descrença em modelos de identificação de falhas de mercado. Estas abordagens são modelos puros que procuram explicar aspectos distintos da realidade, podendo ser utilizados conceitos de ambas para uma definição conciliada das dimensões econômica e política sobre os processos de planejamento e orçamento (ATAÍDE, 2005).

Portanto, o orçamento pode ser definido como um contrato entre os atores políticos e burocráticos do Estado e os atores do Mercado e da Sociedade, proposto e implantado pelo Executivo mediado e legitimado pelo Legislativo, para estabelecer um acordo sobre a arrecadação e alocação dos recursos, por meio de planos, programas, projetos e atividades que expressam os custos, gastos,

produtos e resultados das políticas do governo para atingir seus objetivos (ATAÍDE, 2005).

Aaron Wildavsky (1986; 1992) estuda o relacionamento entre cultura de orçamentação e a estrutura de organização do Estado, partindo do pressuposto de que as dimensões básicas das culturas políticas são a participação dos grupos sociais e a instituição das normas sociais, que se traduzem em formas diferentes de organização e de distribuição dos recursos que as mantêm:

- grupos e normas fortes caracterizam regimes hierárquicos;
- grupos fortes com normas fracas caracterizam regimes igualitários;
- grupos fortes e normas fracas caracterizam regimes liberais; e
- grupos e normas fracas caracterizam regimes fatalistas.

Esta abordagem relaciona os tipos de orçamentação aos tipos de organização político-burocrática, correlacionando a alocação de recursos com a de organização dos processos na gestão pública. Assim, em regimes liberais, o orçamento reflete a oportunidade de participação da organização na alocação, com base em critérios de produtividade e competitividade; em regimes hierárquicos, o orçamento reflete a estabilidade da estruturação da organização na alocação, com base em critérios de legitimidade e legalidade; e em regimes igualitários, o orçamento reflete a capacidade de (re)distribuição da organização na alocação, com base em critérios de igualdade e qualidade (WILDAVSKY, 1986).

A base orçamentária é a manifestação acerca do que é essencial para uma organização na alocação dos recursos. Nos regimes liberais a base é flexível e definida em função da utilidade da alocação de recursos pelo Mercado; nos

regimes igualitários a base é rígida e definida em função da igualdade da redistribuição de recursos para a Sociedade; e nos sistemas hierárquicos, a base é definida em função da estabilidade da divisão dos recursos no Estado. Quando a base orçamentária é amplamente aceita pelos atores, os conflitos são limitados a ajustes incrementais, porque há consenso quanto ao critério de alocação (WILDAVSKY, 1986).

A partir destas formas de organização do Estado, existem basicamente 3 metodologias de elaboração de orçamento:

- Line-item: os recursos são definidos por objetos de gastos, de acordo com a divisão de processos pelas organizações e instituições do Estado. É a forma de orçamento dos sistemas hierárquicos.
- Orçamento-Programa: são definidos por objetivos de gastos, de acordo com a produção de resultados pelos programas e projetos do Estado. É a forma de orçamento dos sistemas liberais.
- Base-Zero: são definidos objetos e objetivos a cada ano, de acordo com as demandas da Sociedade por redistribuição de recursos pelo Estado. É a forma de orçamento dos sistemas igualitários (WILDAVSKY, 1986).

Aaron Wildavsky (1992), a partir de Charles Lindblom, formula uma teoria sobre o incrementalismo como uma alternativa racional ao processo decisório sinótico de políticas públicas e orçamento, argumentando que, lidando com problemas complexos de políticas públicas, os tomadores de decisão devem buscar simplificar os cálculos partindo das decisões anteriores. Esta é uma estratégia que fornece um cenário de adaptações para as dificuldades de análise de políticas públicas, pois o ideal sinótico não é adaptado à:

- Capacidade limitada do homem para resolver problemas;
- Indisponibilidade de informação;
- Formulação de um método de avaliação racional satisfatório;
- Proximidade das relações observadas entre fatos e valores na implementação das políticas públicas;

Wildavsky se propõe a simplificar o processo de cálculo requerido pela elaboração do orçamento. A partir de seu estudo sobre o processo orçamentário federal norte-americano, Wildavsky nos informa que o orçamento é produto de decisões prévias. Para alterar fundamentalmente o processo orçamentário existente é necessário alterar o sistema político do qual o orçamento é uma expressão.

Em sua visão, a programação orçamentária do tipo PPBS e esforços similares estão fadados ao fracasso na tarefa de reformar o orçamento isoladamente. Essas propostas enfatizam o conflito, pois as agências executivas geralmente buscam acrescentar às dotações do orçamento uma porcentagem maior em relação ao ano anterior, e as casas legislativas geralmente procuram cortar uma porcentagem dos orçamentos das agências (WILDAVSKY, 1992).

O estudo de Wildavsky enfatiza as funções e relações criadas pelas posições variáveis dentro das organizações e instituições orçamentárias estatais. Para ele, o processo orçamentário é uma negociação na qual os diversos atores políticos e burocráticos expressam seus interesses: os executivos das agências públicas tentam incrementar suas dotações orçamentárias, enquanto os congressistas tentam reduzi-las.

Joanne Kelly e John Wanna (2001) aplicam a teoria incrementalista de Wildavsky para analisar o impacto das reformas da Nova Gestão Pública nas políticas orçamentárias. O estudo tem foco em três objetivos da reforma orçamentária e financeira da *New Public Management*: a cultura de formulação orçamentária por objetivos; a centralização dos controles de execução; e a delegação e a flexibilização da gestão orçamentária e financeira. Os autores argumentam que as reformas da *NPM* de longo alcance mudam o equilíbrio de poder nas políticas orçamentárias e estabelecem arranjos orçamentários mais complexos do que os sugeridos pelo modelo incrementalista.

De acordo com Kelly e Wanna, Wildavsky faz uma análise descritiva do funcionamento do processo orçamentário, caracterizado pela complexidade das relações entre atores com funções especializadas, que buscam o estabelecimento de instituições para administrar conflitos derivados da escassez de recursos, além da satisfação de seus interesses. Para tal, ele define 3 elementos de análise das políticas orçamentárias:

- as funções e relações dos atores políticos e burocráticos.
- as decisões e ações dos atores políticos e burocráticos.
- as instituições e restrições das políticas orçamentárias.

A Teoria do *Guardian X Spender* de Wildavsky advoga que a política orçamentária pode ser analisada a partir das relações entre as funções institucionais de guardador (*guardian*) e gastador (*spender*) dos recursos públicos, exercidas por diversos atores políticos e burocráticos que ocupam diversas posições organizacionais na estrutura da administração (KELLY & WANNA, 2001).

As políticas orçamentárias são descritas por Wildavsky como uma relação conflitiva entre as funções de guardador e/ou gastador dos recursos públicos, desempenhadas pelos atores a partir das posições organizacionais que ocupam no processo orçamentário e na estrutura administrativa. No entanto, essa relação conflitiva, derivada da especialização das funções para a elaboração orçamentária e a execução financeira, é necessária às decisões e ações no processo orçamentário (KELLY & WANNA, 2001).

Neste contexto, em que a complexidade do sistema político-burocrático limita as decisões e ações sobre os recursos e processos, os atores desenvolvem estratégias e práticas, tanto de competição quanto de cooperação, para maximizar seus objetivos de contenção ou de execução dos recursos públicos no jogo orçamentário. As ações e decisões destes atores têm uma racionalidade incremental em relação à demanda e à oferta de recursos, baseadas em ações e decisões anteriores sobre a gestão dos programas e projetos. Assim, as questões relativas à elaboração e à execução do orçamento derivam de práticas e estratégias de maximização da demanda e da oferta de recursos pelos guardadores e gastadores, que cooperam para manter a base orçamentária dos programas e projetos e competem para obter incrementos marginais de recursos (KELLY & WANNA, 2001).

As reformas da política orçamentária promovidas pela New Public Management (NPM) propõem a revisão das normas, processos e objetivos da gestão do orçamento, visando uma reformulação da cultura de gerenciamento dos recursos públicos, baseada na contratualização e responsabilização de resultados entre os diversos atores políticos e burocráticos. As reformas da *NPM* mudam o equilíbrio de poder dentro do sistema orçamentário em favor dos responsáveis

pela gestão, por: a) aumentar as estratégias disponíveis; e b) redefinir os papéis responsáveis. Neste contexto, a dicotomia entre gestores e executores não se mantêm, porque: a) a função orçamentária não necessariamente se alinha com a função institucional; e b) as relações orçamentárias mais complexas que não pactuam com a divisão destas funções (KELLY & WANNA, 2001).

O novo tipo de sistema orçamentário gerencial muda o foco do conflito orçamentário e seus espaços de acordo, pois as relações parecem ser menos estáveis e as funções mais variáveis quando os atores responsáveis pela gestão do orçamento estão articulados no processo de elaboração e execução do orçamento, com ambos formuladores e executores assumindo o papel de gestores dos recursos (KELLY & WANNA, 2001).

As reformas introduzidas pela administração gerencial alteram a estabilidade das relações entre as funções de guardadores e gastadores da administração tradicional, ao estabelecer novas funções e relações organizacionais e institucionais entre os atores políticos e burocráticos. As reformas gerenciais propõem uma nova metodologia de gestão orçamentária e financeira, em contraposição às formas tradicionais que favorecem a função gastadora em detrimento da guardadora dos recursos públicos, gerando déficits crescentes (KELLY & WANNA, 2001).

As formas tradicionais de gestão vertical promovem a elaboração e execução dos orçamentos por objetos dos recursos, com base em normas e nos processos dos órgãos, favorecendo as funções das agências setoriais responsáveis pela alocação dos recursos nas ações, em detrimento das agências centrais responsáveis pela distribuição dos recursos pelas ações. Já as reformas

gerenciais propõem a gestão horizontal dos orçamentos por objetivos dos recursos, com base em metas e resultados das ações (KELLY & WANNA, 2001).

A abordagem neoinstitucionalista considera que as instituições da administração tradicional são ineficientes, pois a agregação de interesses individuais ou setoriais segundo uma racionalidade instrumental e incremental produz orçamentos superestimados com custos crescentes em relação ao gerenciamento das decisões e ações, tornando os resultados sub-ótimos e ineficientes. As reformas introduzidas pela administração gerencial deveriam portanto, estabelecer um sistema de incentivos para promover estratégias de cooperação entre interesses coletivos sobre as decisões e ações governamentais, baseadas na coordenação de funções burocráticas e políticas (agent/principal) em estruturas organizacionais e institucionais para reduzir os custos de transação inerentes à tomada de decisões, além de estratégias de competição para reduzir os custos da prestação de serviços (KELLY & WANNA, 2001).

O modelo gerencialista reconhece que as instituições da administração tradicional são ineficientes, uma vez que visam a proibidade dos meios (processos e recursos) em detrimento da eficiência, da eficácia e da efetividade dos fins (resultados). Os gestores responsáveis pelas decisões e ações governamentais devem buscar estabelecer e implementar as normas e os processos dos departamentos em função das metas e resultados dos programas. Para tanto, os recursos também devem ser alocados e implementados em orçamentos definidos a partir dos objetivos de resultado dos programas, ao invés de orçamentos elaborados a partir de objetos de gasto dos departamentos, permitindo aos gestores avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais (KELLY & WANNA, 2001).

As principais reformas gerenciais propostas pela NPM implicam em mudanças na cultura orçamentária relativas às relações entre as funções dos gestores, à centralização das decisões e à flexibilização das ações na gestão dos recursos e resultados. Essas mudanças de cultura orçamentária visam solucionar os problemas de restrição fiscal causados pelo crescimento e endividamento do setor público, substituindo a racionalidade incremental do orçamento tradicional, pela racionalidade decremental do orçamento gerencial (KELLY & WANNA, 2001).

Os planos plurianuais estabelecem estimativas de receitas e despesas para os orçamentos a fim de limitar a racionalidade incremental e promover uma racionalidade decremental, para que os gestores utilizem os recursos de forma mais flexível e eficiente dentro de seus limites. A lógica orçamentária deixa de destinar mais recursos a quem gasta mais e passa a recompensar quem gasta melhor os recursos. A redefinição das funções e relações entre os gestores do orçamento requer a preponderância do comportamento guardador, voltado para a oferta eficiente de recursos, sobre o comportamento gastador, orientado para a demanda crescente de gastos.

A gestão orçamentária tradicional nas agências centrais formuladoras implica na adoção de controles e limites pelas agências setoriais executoras, através da elaboração de normas que orientam as decisões sobre a alocação dos recursos e de metas que orientam as ações sobre a produção de resultados dos orçamentos de um período. Os controles e limites estabelecidos pelas agências centrais para as agências setoriais implicam na adoção de processos orçamentários hierárquicos de cima para baixo, de forma que os guardadores e os gastadores têm maior responsabilidade na gestão dos recursos e resultados. A

centralização da gestão orçamentária fortalece as funções dos guardadores das agências centrais sobre as funções de gastadores das agências setoriais (KELLY & WANNA, 2001).

A gestão orçamentária gerencial, a partir da delegação das decisões e ações sobre a alocação e execução dos recursos das agências centrais para agências setoriais, flexibilizando os regulamentos e os procedimentos, favorece a produção de resultados mais eficientes, eficazes e efetivos. A delegação da gestão dos recursos e dos resultados dos programas a gerentes modifica as relações entre as funções dos guardadores e dos gastadores, reduzindo funções controladoras dos guardadores e imputando funções racionadoras aos gastadores (KELLY & WANNA, 2001).

No sistema tradicional de gestão orçamentária, as agências centrais fazem o controle detalhado do gastos para limitar o montante e definir o objeto do uso dos recursos pelas agências setoriais executoras. Já no sistema gerencial, as agências centrais controladoras fazem o controle agregado dos gastos para flexibilizar o uso dos recursos pelas agências setoriais executoras. Assim, a delegação da gestão orçamentária reduz a especialização das funções gestoras, fazendo com que os executores assumam funções guardadoras, além das gastadoras, para que a relação entre elas se torne menos conflitiva e mais cooperativa (KELLY & WANNA, 2001).

As reformas gerenciais propõem a integração das funções políticas (tomar as decisões) e burocráticas (realizar as ações) com as funções orçamentárias de guardadores e gastadores em um sistema complexo de gestão dos recursos e resultados, sem que, no entanto, aquelas funções se sobreponham a estas. Destarte, as reformas redefinem as áreas e de acordo, centralizadas nas

agências centrais, e de conflito, descentralizadas para as agências setoriais. As reformas da NPM promovem mudanças de comportamento ao estabelecer arranjos institucionais complexos que alteram o equilíbrio das relações de conflito e acordo entre atores com funções de guardador e gastador, em favor do primeiro (KELLY & WANNA, 2001).

Christopher Pollit (1999) analisa a integração entre a gestão do desempenho dos recursos e a gestão do desempenho dos resultados, buscando analisar os seus incentivos e objetivos e avaliar os procedimentos e instrumentos de decisão e ação governamental. Para tal, apresenta um quadro de referência para a elaboração de um conjunto de indicadores de integração destes tipos de gestão.

Segundo Pollit, gestão dos recursos compreende os processos orçamentários de alocação, execução e fiscalização dos recursos, enquanto que a gestão dos resultados compreende os processos programáticos de definição, aferição e informação dos resultados. Assim, a gestão integrada dos recursos e dos resultados pressupõe que os objetivos dos sistemas planejamento e orçamento e gerenciamento sejam compatíveis. São 4 os objetivos comuns à gestão integrada dos recursos e dos resultados:

- prioridade das alocações;
- responsabilidade das atribuições;
- propriedade das informações;
- responsividade das ações.

A consecução destes objetivos depende da integração dos incentivos nas funções e relações dos atores políticos e burocráticos dentro do arranjo das organizações e instituições da administração.

As dificuldades de integração entre a gestão dos recursos e a gestão dos resultados, nos sistemas de planejamento, orçamento e gerenciamento por programas, são tanto de ordem política quanto técnica. As práticas políticas e burocráticas tradicionais estabelecidas nos processos de alocação, execução e fiscalização dos recursos estabelecidos pelo orçamento, podem dificultar as mudanças gerenciais programáticas e estratégicas nos processos de definição, aferição e informação dos resultados realizados pelo gerenciamento. A modificação simultânea da gestão dos recursos e a introdução da gestão dos resultados pode levar ao insucesso de ambas, caso não haja a coordenação dos diferentes processos de cada sistema (POLLIT, 1999).

Neste contexto, há risco de conflito gerencial entre os processos de gestão dos recursos e de gestão dos resultados dos programas na medida em que a definição, aferição e informação dos resultados podem não interessar aos processos de alocação, execução e fiscalização dos recursos, tanto por motivos políticos quanto por técnicos. Também pode haver conflito na medida em que o controle dos recursos pelos órgãos centrais – responsáveis pela elaboração da receitas e metas macroeconômicas – se sobrepõe ao alcance dos resultados pelos órgãos setoriais – responsáveis pela executam das despesas e metas. (POLLIT, 1999).

Além disso, há um conflito técnico e político entre a gestão de recursos e a gestão dos resultados ao se estabelecer indicadores de eficácia e de efetividade para medir o desempenho dos produtos e dos resultados, além dos indicadores

de eficiência para avaliar a produtividade dos recursos (EAST, 1997). Este problema se deve à dificuldade dos gerentes em associar indicadores de resultados diretamente aos recursos (POLLITT, 1997).

A gestão integrada depende do contexto do arranjo político e burocrático para o gerenciamento dos processos elaboração, execução e avaliação pelos sistemas de planejamento e orçamento dos recursos e dos resultados. Estes contextos são definidos por estruturas, esferas e cronogramas de decisão e ação.

Quanto à estrutura, os processos de elaboração, execução e avaliação dos recursos podem ser estabelecidos por:

- rubrica, com dotações separadas por objetos, que dificulta a integração entre os sistemas de orçamento e gerenciamento dos recursos e dos resultados, e favorece a responsabilidade sobre os objetos das rubricas.
- programa, com dotações consolidadas por objetivos, que facilita a integração entre os sistemas orçamento e gerenciamento dos recursos e dos resultados, e favorece a responsividade pelos objetivos dos programas.

A integração depende também dos tipos de serviços prestados pelo programa:

- Tangíveis: serviços mais rotinizados ou padronizados e produtos com custos e resultados mais identificáveis, genericamente ofertados. Exemplo: construção de obras.

- Intangíveis: serviços menos rotinizados ou padronizados e produtos com custos e resultados menos identificáveis, especificamente demandados. Ex: educação em diferentes níveis.

A associação de indicadores de desempenho dos gastos dos recursos e dos resultados dos serviços é mais fácil em programas com produtos tangíveis do que com produtos intangíveis.

Quanto à esfera, os processos de elaboração, execução e avaliação dos recursos e dos resultados nos sistemas de planejamento, orçamento e gerenciamento, podem ser ordenados em:

- Dotação e orientação governamental
- Dotação e orientação setorial
- Alocação e programação intra-setorial
- Programação dos recursos e produtos
- Execução dos recursos
- Produção dos produtos

Estas esferas não se apresentam necessariamente desta forma e nesta ordem nos sistemas de orçamento e gerenciamento, pois, devido à descentralização dos processos de elaboração, execução e avaliação dos recursos e dos resultados, a integração é mais provável em esferas mais baixas de alocação e programação intra-setorial.

6. REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Fernando Abrúcio (1999), os fenômenos de reforma gerencial do Estado são processos com três dimensões: uma econômica, uma social e uma administrativa. A dimensão econômica se caracterizou pela intervenção na economia para promover a geração de emprego e renda e a produção de bens e serviços em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional. A dimensão social se caracterizou pela prestação de bens e serviços à população para o atendimento de necessidades sociais. Já a dimensão administrativa se voltou para a organização de processos e a instituição de normas para o funcionamento do Estado de forma racional e legal.

A adoção do modelo gerencial de Estado na Europa durante o século XX à se deveu a necessidade de banir o patrimonialismo da administração pública, a partir de princípios burocráticos de racionalidade e legalidade. O modelo patrimonialista caracterizava-se pela falta de distinção entre a esfera pública e esfera privada, o poder público e o poder privado, a propriedade pública e a propriedade privada, além da falta de normas e processos racionais e de quadro de funcionários profissionais e impessoais independentes dos governantes (ABRÚCIO, 1999).

Já o modelo tradicional parte de princípios de racionalidade e legalidade da função pública, expressa na separação entre a responsabilidade dos indivíduos e a propriedade dos meios no cumprimento desta função. Para tanto, adotou-se a organização por processos, a regulamentação por normas, a seleção por critérios impessoais e a remuneração por méritos profissionais, como princípios para a administração burocrática e hierárquica (ABRÚCIO, 1999).

Este modelo de Estado burocrático nunca foi plenamente implementado no Brasil, devido à estrutura de representação política corporativista e populista que caracterizou a formação da burocracia no Estado brasileiro. No entanto, mesmo nos países em que se desenvolveu, o modelo sofreu crises nas três dimensões, sob a forma de uma crise de acumulação fiscal, de uma crise de intervenção social e de uma crise de administração estatal (ABRÚCIO, 1999).

As crises de acumulação dos estados modernos representaram a falência do modelo na dimensão econômica, devido ao alto déficit público; às altas dívidas públicas interna e externa e à baixa poupança pública que o Estado não conseguiu sustentar o investimento na infra-estrutura e o financiamento da industrial. As crises de intervenção caracterizaram-se como uma crise da dimensão social, na medida em que o Estado não conseguiu atender o provimento do bem-estar social (ABRÚCIO, 1997).

Já as crises de administração caracterizaram-se como uma crise da dimensão burocrática estatal, na medida em que o Estado não conseguiu mais administrar com base nos procedimentos e regulamentos rígidos, as decisões e ações demandadas com maior complexidade, diversidade e velocidade à burocracia estatal (ABRÚCIO, 1997).

As mudanças econômicas, sociais e administrativas implicaram uma ineficiência e ineficácia do Estado em responder às demandas da Sociedade, uma vez que o modelo burocrático tradicional era caracterizado por uma estrutura organizacional hierárquica rígida e vertical, com rotinas operacionais formais baseadas na racionalidade técnica e processual, que oferecia reduzida autonomia e levava à ausência de responsabilidade com os resultados por parte do corpo de funcionários (ABRÚCIO, 1999).

Os princípios de racionalidade, neutralidade e impessoalidade da burocracia estatal geraram uma estrutura imensa e onerosa, insulada e imobilizada por rígidos procedimentos e regulamentos, que a tornou incapaz de atender às mudanças e às demandas da sociedade por resultados (AMORIM, 2000).

A complexidade, a diversidade e a velocidade das mudanças geram novos problemas à administração pública, que requerem novas formas de gestão para responder às demandas que se apresentam ao Estado. O modelo de administração gerencial pretende dar ao Estado condições para responder às demandas que se apresentam, baseado em modelos do setor privado com sistemas de gestão mais flexíveis, ágeis e autônomos (ABRÚCIO, 1999).

6.1. Reformas da Administração Pública no Brasil

As reformas do Estado brasileiro no século XX foram iniciativas de superação de modelos administrativos que não condiziam mais com a realidade econômica, política e social, buscando a substituição de um modelo por outro mais moderno, mas ainda buscando a erradicação do modelo patrimonialista.

Até o século XIX a formação do Estado brasileiro foi pautada em um modelo patrimonialista de administração pública, caracterizado por ser centralizado, autoritário, auto-legitimado e auto-referenciado, servindo mais aos governantes do que à sociedade. No entanto, durante todo o século XX buscou-se erradicar o patrimonialismo do Estado brasileiro através de reformas administrativas, a princípio baseadas no modelo burocrático tradicional e depois baseadas no modelo gerencial.

Em meados da década de 30, o Governo Vargas introduziu a administração burocrática tradicional no Brasil, com a reforma promovida pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1936. O órgão pretendia erradicar as características patrimonialistas da formação do Estado brasileiro com a implantação de um modelo centralizado e hierarquizado de gestão.

O modelo de administração tradicional implantado teve inspiração weberiana para a construção de uma estrutura burocrática racional e legal, teoricamente alinhada aos princípios da administração científica norte-americana, que preconizava a dissociação entre política e administração na formulação e implementação de políticas como respostas universais e racionais a problemas organizacionais e institucionais (ATAÍDE, 2005).

As decisões políticas e ações burocráticas buscavam estabelecer a universalidade, a legalidade e a legitimidade de procedimentos, regulamentos e instrumentos, por normas que regulavam os processos de elaboração e execução das políticas públicas de forma centralizada e hierarquizada, a fim a protegê-las das demandas corporativistas e clientelistas oriundas dos partidos políticos (ATAÍDE, 2005).

Nesta época, as reformas no aparelho do Estado brasileiro se preocuparam com a construção de estruturas organizacionais e institucionais especializadas, hierarquizadas e centralizadas, e com a definição de atribuições, funções e relações de trabalho determinados por um conjunto de regras formais e gerais. Também foi adotada a seleção de recursos humanos mediante concurso público para carreiras baseada em critérios de mérito (ATAÍDE, 2005).

Essas reformas das organizações e instituições nem sempre acarretaram mudanças reais nas funções e relações dos gestores e servidores públicos, pois a decretação de mudanças nos organogramas dos órgãos muitas vezes não chegava à implantação de mudanças nos seus programas. Os problemas do modelo de reforma preconizado pelo DASP foram justamente a inflexibilidade dos critérios racionais, gerais e formais de gestão, que focalizava o controle eficiente dos meios (processos e recursos) em detrimento do alcance efetivo dos fins (produtos e resultados) da administração (ATAÍDE, 2005).

Os governos autoritários ou democráticos que se sucederam nas três décadas seguintes ainda foram sustentados por interesses clientelistas e corporativistas baseados em práticas da administração patrimonialista. Este modelo de administração se esgotou em meados da década de 60, devido à alta rigidez burocrática e à baixa solidez política (GARCIA, 2001). Na década de 60 houve uma nova iniciativa de reforma do Estado brasileiro, buscando superar os problemas do modelo do DASP, numa primeira tentativa de substituição da administração tradicional pela administração gerencial.

O modelo de administração gerencial chegou ao Brasil pela reforma estabelecida pelo governo militar, com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que estabeleceu a descentralização da gestão pública baseada na expansão da administração indireta, como tentativa de flexibilizar a rigidez burocrática do modelo tradicional anterior, mas que promoveu uma assimetria de decisões e ações destes órgãos com as políticas de governo (PACHECO, 2004).

Essa reforma, diferente da reforma do DASP, buscou reformular as estruturas organizacionais e institucionais de setores estatais responsáveis por atividades estratégicas do Estado, procurando adequar os arranjos burocráticos

de gestão dos processos e recursos (meios) e os arranjos programáticos de gestão dos produtos e resultados (fins) das políticas públicas, com a flexibilização das estruturas para atingir os objetivos do Governo (ATAÍDE, 2005).

O modelo de reforma do regime militar voltado para o desenvolvimento, tinha como princípios a flexibilidade e a especialidade da administração pública, a partir da descentralização e da delegação de decisões e ações para a administração indireta. O modelo também preconizava a separação entre funções e atribuições políticas e burocráticas, que incentivou o insulamento burocrático da classe de tecnocratas responsáveis pelas atividades estratégicas, a fim de protegê-las das pressões da classe de políticos ou de grupos de interesse da sociedade (NUNES, 1992).

A delegação de autoridade e da descentralização da responsabilidade sobre as decisões e ações, com a expansão e flexibilização da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias), favoreceu o desenvolvimento de um quadro de burocratas mais qualificados do que os da administração direta e o surgimento de núcleos de excelência nestes órgãos estatais (ATAÍDE, 2005).

No entanto, esta reforma nos anos 1960 teve como problemas justamente a descentralização excessiva e a flexibilização seletiva do aparelho do Estado brasileiro. A expansão e a delegação das atividades estatais para a administração indireta permitiram o fortalecimento de sua autonomia de gestão, porém nem sempre suas decisões e ações eram simétricas às da administração direta, o que levou ao conseqüente enfraquecimento do núcleo central de planejamento e monitoramento das políticas (PACHECO, 2004). A administração direta foi enfraquecida pela estratégia do regime militar de não promover a seleção de

recursos humanos para carreiras de administradores públicos de alto nível, mas ao invés, recrutar gestores para os quadros superiores das empresas estatais (ATAÍDE, 2005).

Portanto, a descentralização administrativa implicou uma crescente autonomia das empresas, autarquias e fundações estatais, que acabaram por enfraquecer a administração direta do Estado, ao mesmo tempo em que permitiu a reprodução de práticas fisiológicas e autocráticas nas relações político-burocráticas (GARCIA, 2001).

A solução arranjada para as três décadas de descentralização administrativa marcada pela excessiva autonomia, foi a retomada da centralização pela Constituição Federal de 1988, que retomou o modelo burocrático tradicional a fim de eliminar a autonomia da administração indireta federal. A Constituição eliminou a autonomia das empresas, autarquias e fundações através do aumento dos controles burocráticos no nível federal. Não obstante, a nova Constituição permitiu a descentralização de funções do Estado da esfera federal para as esferas estadual e municipal, além da sociedade civil, que demandava novas formas de articulação institucional com o Estado (GARCIA, 2001).

Após a Constituição de 1988, os governos de Fernando Collor e Itamar Franco adotaram planos de reforma do Estado brasileiro baseados no modelo liberal, com viés economicista que visava à redução das organizações e das funções do Estado, mas que no entanto, acabaram por desestruturar a administração pública brasileira (GARCIA, 2001).

As instabilidades política e econômica dos governos Fernando Collor e Itamar Franco levaram ao esgotamento dos modelos de administração pública

anteriores responsáveis pelo desaparecimento das agências e pelo esvaziamento de competências do núcleo do Estado (BRESSER PEREIRA,1998). A estabilidade política foi reestabelecida a partir de 1993, e a estabilidade econômica a partir de 1994, criando as condições para as reformas das organizações e funções do Estado, com a substituição dos princípios dos modelos tradicional e liberal sendo substituídos pelos do modelo gerencial (ATAÍDE, 2005).

A terceira onda de reformas ocorreu ao longo dos anos 90, orientadas pelos mesmos princípios dos países onde haviam ocorrido experiências baseadas no modelo gerencial, como resposta às crises econômicas e políticas do Estado brasileiro.

A primeira reforma gerencial do Governo Fernando Henrique foi estabelecida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995 que procurou implantar novas estruturas organizacionais e institucionais do Estado brasileiro, definindo-as em quatro tipos formas de gestão diferenciadas:

- Núcleo Estratégico: formado pelas estruturas dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Poder Executivo responsáveis pela formulação e avaliação das políticas públicas, caracterizadas pela forma de gestão burocrática, mas agora incentivadas a adotar a forma de gestão estratégica, como os ministérios;
- Atividades Exclusivas de Estado: formadas por agências de serviços prestados apenas pelo Estado, como as agências de regulação e de fiscalização, caracterizadas pela forma de gestão estratégica, estabelecida por contratos de gestão com as agências centrais;
- Serviços Não Exclusivos: compostos pelas organizações estatais de setores onde atuam simultaneamente com outras organizações não-estatais e privadas,

como as organizações sociais voltadas para a saúde, a educação, a ciência e a cultura, caracterizadas pela forma de gestão estratégica, estabelecida por contrato de gestão com os órgãos supervisores, como os ministérios;

- Produção para o Mercado: composta pelas empresas estatais. Previa-se a privatização e a instituição de mecanismos de regulação das atividades desenvolvidas pelos seus futuros controladores privados (BRASIL, 1995).

No entanto, as reformas organizacionais e institucionais do Plano Diretor foram marcadas por baixa efetividade na implantação das agências, na formação de organizações sociais, e na adesão aos contratos de gestão, verificadas na transição do primeiro para o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando as reformas deixam de focar as estruturas burocráticas e passam a focar as estruturas programáticas (GAETANI, 2003).

Na transição para o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o Ministério da Administração e Reforma do Estado foi extinto e a responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado passou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A aglutinação das pastas mudou o foco das reformas gerenciais para os sistemas de planejamento e orçamento, criando as condições para uma reforma mais aprofundada dos sistemas de planejamento e orçamento, agora integrados ao por um sistema de gerenciamento do plano e de seus programas (PACHECO, 2004).

A segunda reforma gerencial do governo Fernando Henrique adotou uma nova metodologia para elaboração do Plano Plurianual, introduzida com o PPA 2000-2003, em que a contratualização de resultados mudou das estruturas de gestão burocrática das organizações para as estruturas de gestão estratégica dos programas.

7. REFORMAS DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO

As crises econômicas, políticas e burocráticas do modelo tradicional de gestão dos Estados no século XX levaram as organizações a buscar novos modelos de planejamento e orçamento, capazes de identificar os cursos a serem seguidos e os riscos a serem evitados, de acordo com as mudanças na nova realidade.

Os modelos de planejamento e orçamento determinísticos praticados no período entre os anos 50 e os anos 80 eram baseados na especialização setorial, especialmente da dimensão econômica, em detrimento das múltiplas dimensões sociais, políticas e burocráticas da realidade.

Nesses modelos, havia uma separação entre o planejamento e o orçamento das ações, entre a formulação e a implementação dos planos, programas e projetos, pois acreditava-se que era possível controlar o comportamento das variáveis que afetam o alcance dos objetivos em uma realidade estável a partir da trajetória passada.

A partir dos anos 80, surgiram modelos de planejamento e orçamento estratégicos baseados na integração das dimensões para a visualização das situações na nova realidade, em que os diversos atores têm suas decisões e ações avaliadas em termos de alternativas às incertezas sobre os custos e riscos.

Segundo Carlos Matus (1993), o planejamento estratégico abandona a abordagem determinista estabelecida a partir das trajetórias passadas, para adotar uma abordagem realista, construída a partir de estratégias futuras para as decisões e ações possíveis de se produzir.

O planejamento estratégico insere-se na administração pública como um método de gestão do Estado em uma realidade de instabilidade e incerteza, com o objetivo de assegurar às organizações a capacidade de decidir e agir à médio e longo prazos, sem prejuízo de sua flexibilidade e agilidade. Destarte, o planejamento estratégico propõe como princípios metodológicos (MATUS, 1993):

- Focalização nos problemas, que devem ser analisados a partir dos vários fatores e atores envolvidos nas várias dimensões.
- Fixação dos objetivos, que devem ser elaborados a partir da análise das várias alternativas e expectativas dos atores.
- Articulação do planejamento e do orçamento, que devem ser integrados em uma gestão articulada da formulação, execução e avaliação das decisões e ações.

A gestão estratégica do planejamento e do orçamento foi introduzida inicialmente nas organizações do setor privado e tem se difundido nas organizações do setor público devido aos novos papéis que os Estados têm assumido com as mudanças nas suas dimensões econômica, social e administrativa. Destarte, a gestão estratégica integrada do planejamento e do orçamento se faz necessária para coordenar as decisões e ações governamentais de acordo com as necessidades e possibilidades de suas estruturas.

Matus (1993) afirma que esta nova forma de atuação dos Estados tem que ser pensada e direcionada de forma estratégica e sistemática de identificação dos problemas e da definição dos programas, que demanda uma mudança na racionalidade tradicional da administração pública em relação aos processos de planejamento e orçamento.

Segundo Core (2001) o sistema de orçamento compreende fundamentalmente, o desempenho das funções de planejamento, gerenciamento e controle, que raramente atuam de forma cooperativa e sim competitiva entre si. A função de controle focaliza a alocação e a liquidação das dotações orçamentárias pelas unidades orçamentárias por tipos de despesa, com a classificação dos recursos por itens de gasto, não associados a produtos ou serviços gerados. A função de planejamento focaliza a classificação programática da despesa, associando as receitas de recursos às metas físicas de produtos alcançados. Já a função de gerenciamento focaliza além dos produtos gerados, os resultados ou os impactos da ação governamental (CORE, 2004).

Os sistemas de orçamento público dos estados contemporâneos eram do tipo orçamento tradicional até a década de 1960, conhecido como orçamento por insumo, ou seja, um instrumento em que se definiam os insumos necessários à ação governamental sem associação com os produtos ou serviços gerados para a população, predominando a função controle do orçamento (ATAÍDE, 2005).

A partir da década de 60, com a experiência norte-americana, os estados passaram a adotar o orçamento do tipo gerencial, conhecido como orçamento por produto, caracterizado pela estruturação em programas, atividades e projetos. Este tipo de orçamento enfatizava a necessidade das organizações governamentais definirem os recursos por programas e por departamentos com as respectivas metas físicas associadas.

O modelo de orçamento por produto foi adotado nas décadas seguintes de diversas formas, como o Sistema de Planejamento e Orçamento por Programa e o Orçamento Base-Zero, dentre outros, que, sem prejuízo da função de controle, passa a ser considerada a função de planejamento (ATAÍDE, 2005).

Já na década de 90, as reformas gerenciais de vários países adotaram iniciativas de integração maior entre o planejamento e o orçamento, possibilitando que a gestão orçamentária fosse orientada por produtos para a geração de resultados associados aos processos de alocação de recursos, incorporando além das funções planejamento e controle, a função de gerenciamento (CORE, 2004).

Neste sentido, o foco na identificação de resultados associados aos recursos financeiros possibilitou o monitoramento mais adequado das ações governamentais, em termos de eficiência, eficácia e, principalmente de efetividade. Este modelo, chamado de modelo de orçamentação por produtos e resultados, tinha como diretriz geral a formulação estratégica de objetivos, resultados e produtos por programas no longo prazo, acompanhados por processos de monitoração e avaliação sistemáticos e periódicos (CORE, 2004).

No entanto, verifica-se que realidade esse modelo de orçamento não levou ao aperfeiçoamento dos processos de monitoração e avaliação dos produtos e resultados dos programas governamentais como instrumento de gestão. As funções de planejamento e gerenciamento, apesar da evolução, ainda são pouco exploradas, prevalecendo o incrementalismo na elaboração e execução do orçamento que reproduz o padrão das execuções anteriores nas alocações posteriores, sem levar em consideração produtos e resultados aferidos pela monitoração e avaliação (CORE, 2004).

7.1. Reformas do Planejamento e do Orçamento no Brasil

A primeira reforma do modelo de planejamento e orçamento do Estado brasileiro ocorreu no âmbito das reformas organizacionais e institucionais dos

anos 30, baseadas no modelo tradicional de administração pública, e foi introduzida com a edição dos Decretos-Lei nº 1.804, de 24 de novembro de 1939 e nº 2.416, de 17 de julho de 1940, que estabeleceram padrões para a elaboração e execução dos orçamentos federal, estaduais e municipais (ATAÍDE, 2005).

A introdução de regras financeiras e contábeis uniformes para todas as esferas federativas acabou com as improvisações das receitas e despesas públicas nos sistemas de planejamento e orçamento estaduais e municipais, antes elaborados e executados cada um a seu modo. Os sistemas sofreram uma padronização de procedimentos, regulamentos e instrumentos para terem maior controle dos processos do orçamento, em detrimento do planejamento e do monitoramento dos produtos e resultados das políticas (CORE, 2004).

O planejamento teve importância como instrumento indutor do desenvolvimento do Estado nos anos 30, 40 e 50, sendo implantados o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) e o Plano Salte (1950-1951), que realizaram investimentos públicos de forma normativa, sem a adoção de estratégias de gestão de programas (ATAÍDE, 2005).

A segunda reforma do sistema de planejamento e orçamento ocorreu com as reformas dos anos 60, instituída com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e o Decreto-Lei nº 200, de 22 de fevereiro de 1967, que estabeleceram as bases para a primeira tentativa de implantação do modelo gerencial de orçamento-programa, com a classificação funcional-programática de receitas e despesas do governo e a definição de novas regras para a elaboração, a execução e fiscalização dos orçamentos e balanços nas esferas federal, estadual e municipal, que vigora até hoje. Estas normas introduziram a obrigatoriedade da utilização de indicadores de medida física e financeira como instrumentos de gestão dos

produtos, resultados, custos e recursos das ações governamentais. Mas até hoje, as normas não conseguiram implantar efetivamente um sistema gerencial de formulação e mensuração dos indicadores físicos e financeiros (ATAÍDE, 2005).

Nos anos 70, o modelo de orçamento-programa foi aprimorado com a introdução da discriminação de receitas e despesas, da categorização de projetos e atividades e da associação de recursos e produtos por funcionais-programáticas. A classificação funcional-programática padronizou a classificação das receitas e despesas por funções e possibilitou a identificação dos recursos e resultados das ações em todas as esferas administrativas, que permitiria uma melhor aferição da eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais. Mas as práticas de formulação, execução, monitoração e avaliação adotadas não lograram a construção de um sistema gerencial de planejamento, orçamento e monitoramento das políticas.

Os anos 60 e 70 foram marcados pelo planejamento normativo do Estado empreendedor do desenvolvimento no Brasil, com o Plano Trienal (1963-1964), o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1967), o Plano Decenal (1967-1976), o I Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) (1968-1970), o II OPI (1970-1973), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974) e o II PND (1975-1979) (MATIAS PEREIRA, 2003, p. 127). No entanto, a integração entre o planejamento e o orçamento ainda era instável e incipiente (ATAÍDE, 2005). Nos anos 70 e 80, o crescimento da inflação impossibilitou a construção de um sistema de planejamento, orçamento e monitoramento integrado, pois impossibilitava a associação dos custos e recursos aos dos produtos e resultados.

As reformas implantadas nos anos 90 foram voltadas para a modernização das estruturas organizacionais e institucionais, procurando fortalecer o núcleo

estratégico do Estado, enfraquecido desde as décadas de 70 e 80. A partir do ano 2000, as reformas gerenciais foram orientadas para a gestão do sistema de planejamento e orçamento com base nas reformas dos anos 90.

8. MODELO DE GESTÃO DO PPA

Os sistemas de planejamento e orçamento do Estado brasileiro, desde os anos 30 até os anos 90, apesar das tentativas gerenciais fracassadas, foram primordialmente do tipo tradicional, como instrumento de gestão dos processos e dos recursos das ações governamentais, caracterizado pela elaboração e execução de políticas de forma vertical e setorial.

As mudanças na realidade econômica, social e política mundial e nacional tornaram a abordagem normativa insuficiente para atender à crescente complexidade da administração pública, que se estende para além da gestão dos processos e recursos pelo Estado, com a busca de resultados para a Sociedade.

O novo modelo gerencial de planejamento e orçamento se insere nas transformações realizadas na administração pública federal brasileira em resposta a mudanças nas dimensões econômica, política e burocrática do Estado. Essas mudanças provocaram a redefinição dos sistemas de planejamento e de orçamento, propondo um novo modelo de gestão dentro de um contexto de modernização no âmbito da reforma do Estado promovida pelo Governo Federal.

Este novo modelo se alinha com o processo de reforma do Estado brasileiro, visando à consolidação do ajuste fiscal dos recursos arrecadados e o controle gerencial dos serviços ofertados aos cidadãos. A reforma gerencial pretendeu implantar o novo modelo de gestão do planejamento e do orçamento para o Plano Plurianual (PPA), em substituição ao modelo tradicional. Já a reforma fiscal visa consolidar o modelo de gestão fiscal das contas públicas estabelecido com a Lei de Responsabilidade Fiscal, para combater a crise fiscal do Estado.

8.1. Institucionalização do Modelo do PPA

8.1.1. Constituição de 1988

O processo de modernização do sistema de planejamento e orçamento do governo federal começou com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que instituiu o Plano Plurianual (PPA) como mecanismo de orientação e integração do planejamento e do orçamento a cada quatro anos, traduzidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na lei Orçamentária Anual (LOA) a cada ano. O PPA define as diretrizes, objetivos, programas e finanças da administração pública federal (administração direta e indireta) no período de um quadriênio, cobrindo os três últimos anos de cada mandato e o primeiro ano do mandato subsequente.

No seu Artigo 165 do Capítulo II, que trata das finanças públicas, a Constituição estabelece como responsabilidade do Poder Executivo a iniciativa de proposição do PPA, da LDO e da LOA, que são encaminhadas para a apreciação e aprovação do Poder Legislativo. A partir das diretrizes do PPA, a LDO define as metas e regras para as receitas e despesas da administração pública federal no ano subsequente, dispendo sobre a legislação tributária e orçamentária e orientando a elaboração da LOA, fazendo a ligação entre o plano e os orçamentos anuais. A LOA define os recursos e os produtos do orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento de seguridade social, compreendendo inclusive os institutos e fundos públicos responsáveis pelas ações de previdência e assistência social (BRASIL, 2002).

A Constituição também determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que o autorize, sob pena de crime de responsabilidade. Os planos nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição passaram a ser

laborados em consonância com o plano plurianual, assim como as emendas aos projetos da LDO e LOA somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual.

A integração do planejamento com o orçamento através da ligação entre PPA, LDO e LOA, implicou nova forma de gestão para a elaboração, execução e avaliação dos processos, recursos e resultados das ações governamentais. No entanto, estes instrumentos instituídos pela Constituição foram ignorados quando da elaboração do primeiro e segundo (1996-1999) PPAs, pois o primeiro PPA (1992-1995) não foi elaborado a partir de um projeto de governo, enquanto que o segundo PPA foi elaborado a partir de projeto de governo setorializado que não observou a complexidade dos problemas e a objetividade dos programas (BRASIL, 2002).

8.1.2. Decreto 2829/98

Após a experiência dos dois primeiros Planos Plurianuais, o Governo Federal promoveu uma revisão dos instrumentos constitucionais de planejamento e de orçamento para o PPA 2000-2003, com a edição do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), para a reestruturação dos processos de elaboração, execução, monitoração e avaliação dos planos e programas governamentais.

O Decreto estabelece que o planejamento e o orçamento devem ser estruturados por programas, enquanto unidades de gestão das ações governamentais, orientados para a consecução dos objetivos estratégicos do plano plurianual. O gerenciamento de cada programa é de responsabilidade de

um gestor designado pelo dirigente do órgão para exercer a função de gerente, incumbido de fazer a articulação das ações, a prestação de informações e a identificação das restrições para o alcance dos objetivos previstos no Plano. A gestão dos resultados é feita pelo gerente através de um sistema de informações gerenciais do órgão central de planejamento e orçamento. Assim, a elaboração, execução, monitoração e a avaliação de cada programa são condicionadas pela informação prévia do gerente sobre o grau de alcance das metas fixadas para a consecução dos objetivos pelos programas.

As inovações introduzidas pelo Decreto buscaram imprimir uma perspectiva gerencial aos sistemas de planejamento e orçamento, pois a instituição do programa como unidade estruturadora do plano plurianual constituiu um importante fator para a implantação de um modelo de gerenciamento da elaboração, execução, monitoração e avaliação dos recursos e dos resultados das ações governamentais.

8.1.3. Portaria 42/99

O novo modelo de planejamento e orçamento foi aperfeiçoado com a instituição da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999), que reformou a classificação funcional-programática estabelecida pela Portaria nº 09, de 1974 e reformulou a discriminação da despesa por funções estabelecida pela Lei nº 4.320, de 1964.

A Portaria estabelece que as ações governamentais passam a ser classificadas por função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, sendo que:

- a função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público;
- a subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público;
- as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas;

A Portaria mudou a classificação funcional-programática dos gastos públicos do modelo anterior de orçamento, em que as despesas eram discriminadas por funções de governo, às quais correspondiam a determinado número de programas, que se dividiam em subprogramas e estes em projetos e atividades. Nesse modelo, a classificação funcional-programática das funções, programas, subprogramas, projetos e atividades era padronizada, não se adequando aos problemas específicos que deveriam resolver.

A nova discriminação da despesa por funções introduzida pela Portaria redefiniu a forma de elaboração do orçamento, que passou a ter 28 funções e 109 subfunções padronizadas, com número de programas e projetos e atividades necessários para atender os objetivos estabelecidos pelo plano plurianual de cada ciclo de gestão.

Assim, cada objetivo estratégico passa a ter uma estrutura própria de programas adequada à solução dos problemas sob sua responsabilidade, sendo a classificação programática substituída por uma organização programática diferenciada de acordo com as peculiaridades de cada área de atuação governamental.

A Portaria possibilitou a combinação de subfunções com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, para que os recursos de cada programa sejam classificados por subfunção, de acordo com a especificidade e conteúdo do programa, independentemente de sua relação setorial com o Ministério a que esteja vinculado. O programa deixa de ser considerado apenas para efeitos de classificação da despesa, como tradicionalmente ocorreu nos planos e orçamentos anteriores, mantendo a estrutura funcional como classificação do gasto vinculada à classificação programática, garantindo a integração entre os processos de planejamento e o orçamento (CORE, 2004).

O programa passou a ser um conjunto articulado de projetos e atividades que podem estar sob a responsabilidade de mais de um órgão da administração, agregados de acordo com os problemas a resolver e demandas a atender, identificando-se as ações necessárias e suficientes à sua consecução. Assim é introduzida a gestão matricial na administração pública, que sobrepõem a estrutura gerencial dos projetos à estrutura tradicional dos departamentos. Os programas do PPA foram classificados em quatro grupos distintos, de acordo com a sua natureza:

1. **Programas Finalísticos:** voltados para a produção direta ou indireta de bens ou serviços para a Sociedade;
2. **Programas de Gestão de Políticas Públicas:** voltados para a formulação, execução e avaliação de políticas públicas pelos órgãos;
3. **Programas de Serviços ao Estado:** voltados para a prestação de serviços à órgãos do próprio Estado;
4. **Programas de Apoio Administrativo:** voltados para a organização de processos e alocação de recursos da área meio do Estado.

8.1.4. Lei 101/00

O novo modelo de planejamento e orçamento foi regulamentado também pela Lei Complementar 101/00, de iniciativa do Poder Executivo (BRASIL, 2000), que regulamentou a alocação e a execução financeira das ações governamentais, estabelecendo responsabilidades para a gestão dos recursos públicos em todos os níveis e esferas de governo.

A LC nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu novas regras para o controle do gasto público e o ajuste das contas públicas, através da regulamentação de dispositivos constitucionais relacionados à elaboração da LDO e da LOA para a integração do planejamento e do orçamento com o gerenciamento fiscal.

A LC 101/00 institui que, além das atribuições determinadas pelo §2º do Artigo 165 da Constituição Federal, a LDO deve estabelecer o ajuste das receitas e despesas e o controle dos recursos e dos resultados das ações governamentais, de acordo com o planejamento previsto e o orçamento proposto.

Destarte, as receitas e as despesas devem ser planejadas e controladas com base em metas fiscais trienais tendo em vista o equilíbrio das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para as despesas com a seguridade social e com pessoal, em cada nível e esfera de governo. Assim, para cada despesa nova criada deve ser indicada uma fonte de receita ou um corte de despesa antiga. A Lei também estabelece limites para a dívida pública em função das receitas da União, Estados e Municípios. Ademais, a LRF disciplina as relações financeiras no setor público federal, estadual e municipal, bem como com o setor privado.

A Lei institui ainda regras de fiscalização e de responsabilização da gestão fiscal, com a publicação de relatórios de execução orçamentária e a criação do Conselho de Gestão Fiscal, composto por representantes de todos os poderes e esferas de governo e da sociedade. O descumprimento das regras de gestão fiscal pelos governantes e administrados, implica em: sanções institucionais, como a suspensão de transferências voluntárias, contratação de operações de crédito e obtenção de garantias da União; e sanções funcionais, como a proibição de exercer cargo público, a pagamento de multas e até prisão, previstas na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

8.1.5. Decreto 5233/04

O Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004), foi instituído para buscar resolver os problemas verificados no novo modelo de gestão do PPA, definindo que a função de gerente de programa deva ser atribuída à função de dirigente de departamento responsável diretamente pela implementação do programa, com uma estrutura de gestão matricial que integre as estruturas estratégicas e as estruturas burocráticas, tidas até então como instâncias distintas pelo PPA anterior.

Essa distinção fez com que os gestores privilegiassem a função de dirigentes da estrutura burocrática de gestão dos recursos e processos, ignorando a função de gerente da estrutura programática de gestão dos produtos e resultados, que também passaram a ser tratados de forma burocrática para o controle pelos órgãos centrais e setoriais de planejamento e orçamento, não sendo reconhecidos como instrumento de gestão dos resultados de suas ações.

O Decreto também procura aprimorar o modelo propondo a criação de Comitês de Gestão de Programas no âmbito de cada ministério, fortalecendo a percepção de que as estruturas dos programas e departamentos têm de agir de forma matricial, sendo cada comitê coordenado pelo gerente de programa e compostos pelos coordenadores de ações de dentro ou de fora da estrutura do ministério responsável.

O Decreto busca ainda estabelecer uma maior integração entre os gerentes dos programas, responsáveis pelo alcance dos produtos e resultados, e os dirigentes dos departamentos, responsáveis pelo controle dos processos e recursos no âmbito de cada ministério, com a instituição dos Comitês de Coordenação de Programas, devendo ser coordenado pelo Secretário-Executivo e compostos pelos gerentes de programas do ministério, dirigentes das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA's) ou equivalentes, que são os órgãos setoriais responsáveis pela gestão do planejamento e do orçamento.

Portanto, os Comitês pretendem instituir uma gestão integrada entre as funções dos gestores dos programas, agora com atribuições definidas na estrutura burocrática dos órgãos finalísticos, e as funções dos gestores dos departamentos ministeriais, agora com atribuições na estrutura programática dos órgãos. Este arranjo matricial pretende otimizar a alocação dos recursos e geração de resultados, possibilitando a gestão mais eficiente, eficaz e efetiva dos programas e dos departamentos.

Para a elaboração e execução do plano e dos programas, o Decreto prevê ainda a elaboração de planos gerenciais para os programas, que serão discutidos e validados no âmbito de cada Comitê Gestor de Programa e posteriormente pelo

Comitê de Coordenação dos Programas, promovendo a contratualização entre os coordenadores de ação e gerentes de programa no Comitê Gestor e entre os gerentes e os Secretários-Executivos dos Ministérios no Comitê de Coordenação dos Programas.

Para a avaliação e revisão anual do plano e dos programas, o Decreto prevê a instituição de uma Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA) em cada ministério, responsável por orientar a avaliação e revisão de seus programas e mediar as relações entre o ministério setorial e a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI/MPOG) e composta por representantes da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG), da Casa Civil, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (SEGES/MP), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Departamento de Controle das Estatais (DEST/MP) e da Controladoria Geral da União (CGU/PR).

Não obstante, a integração entre as estruturas programáticas e burocráticas dos órgãos da administração federal, não depende apenas da instituição de procedimentos e instrumentos gerenciais, mas principalmente do reconhecimento dos gestores dessas estruturas de que as práticas e técnicas introduzidas podem melhorar a gestão dos processos, recursos, produtos e resultados sob sua responsabilidade.

8.2. Organização do Modelo do PPA

8.2.1. PPA 1992-1995

O primeiro PPA foi elaborado pelo governo Fernando Collor de Mello para o período de 1992 a 1995, em meio a uma reforma da estrutura de direção e execução em que as funções de planejamento e orçamento se adequaram a orientações políticas e econômicas liberais de fortalecimento dos mecanismos do Mercado, em detrimento do desenvolvimento dos instrumentos do Estado para a gestão das ações governamentais.

Assim, o primeiro PPA foi elaborado com a estrutura do antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), voltado para a programação dos recursos no médio prazo, apenas cumprindo uma determinação constitucional ao invés de modificação organizacional das ações de governo (GARCIA, 2000). Além disso, vigorou em um período de fortes instabilidades políticas e econômicas, sofrendo uma revisão *pós-impeachment* que não chegou sequer a ser apreciada pelo Congresso Nacional, não tendo por isso servido como instrumento efetivo de planejamento e orçamento.

8.2.2. PPA 1996-1999

O segundo PPA foi elaborado para o período entre 1996 e 1999, já em um contexto de estabilidade econômica e política do primeiro governo Fernando Henrique, instituído pela Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996 (BRASIL, 1996). Este PPA também adotou a estrutura de um OPI, baseado num planejamento normativo dos recursos para a programação financeira das despesas de capital dos programas setoriais e regionais (GARCIA, 2000).

Não obstante, em 1997 o governo lançou o Plano Brasil em Ação, com 42 programas prioritários estruturados no planejamento estratégico de acordo com os princípios do modelo gerencial de administração pública. Este Plano foi a primeira experiência de integração entre planejamento e orçamento, com a identificação dos programas prioritários nas áreas social, econômica e de infraestrutura, que tiveram orçamento dos recursos priorizado e monitoramento dos resultados sistematizado. O Brasil em Ação introduziu um modelo de gestão das ações do governo por programas coordenados por gerentes responsáveis pelo gerenciamento dos processos, recursos, produtos e resultados (GARCIA, 2000).

Neste modelo de gestão, coube ao gerente a articulação entre os responsáveis pela elaboração das decisões e a execução das ações dos programas, a fim de atingir os resultados estabelecidos pelo planejamento das metas e o orçamento das despesas. Para tal foi desenvolvido um sistema de informações gerenciais para o monitoramento sistemático da execução física e financeira de cada programa (GARCIA, 2000).

Não obstante, apesar dos avanços introduzidos pelo Plano Brasil em Ação, o modelo ainda era marcado por insuficiências e deficiências organizacionais e institucionais para a gestão dos programas. Até então, os PPAs não funcionaram efetivamente como um instrumento de planejamento e orçamento integrados para a elaboração, a execução e a avaliação das ações de governo. Para tanto, foi instituída uma legislação para corrigir os problemas organizacionais e institucionais de gestão do PPA, que possibilitou uma maior integração do planejamento e do orçamento para a gestão dos recursos e dos resultados.

8.2.3. PPA 2000-2003

O Decreto 2.829/98, a Portaria 42/99 e a Lei 101/00 criaram as condições para a reforma dos processos de planejamento e orçamento para o PPA 2000-2003, instituído no segundo governo Fernando Henrique Cardoso com a Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 (BRASIL, 2000) e denominado Avança Brasil.

O Plano adotou o modelo gerencial de gestão por programas para o planejamento e o orçamento integrado de todas as ações governamentais, estabelecendo uma nova estrutura de elaboração, implementação e avaliação dos programas, baseada nos princípios da contratualização de resultados, flexibilização dos processos descentralização da administração e participação na gestão (BRASIL, 2002).

No entanto, o novo modelo gerencial adotado neste PPA se caracterizou por um arranjo das estruturas gerenciais estratégicas de programas que se submeteram aos procedimentos e regulamentos das estruturas burocráticas tradicionais de departamentos especializados por áreas de competência. A deficiência de mecanismos gerenciais efetivos para o alcance dos produtos e dos resultados, fez com que o gerenciamento dos programas se submetesse aos mecanismos tradicionais para o controle dos processos e dos recursos.

Os problemas de gestão dos programas estavam relacionados ainda à indefinição da função de gerente, responsável pela estrutura programática, que geralmente se subordinava à função de dirigente, responsável pela estrutura burocrática. Os gerentes de programas não tinham cargos definidos na estrutura burocrática, sendo indicados pelos dirigentes responsáveis pela gestão dos processos e recursos dos departamentos, mas eram responsáveis pela gestão dos resultados dos programas.

Ademais, a estrutura de gerenciamento dos programas não era reconhecida pelos departamentos como instrumento para o alcance dos produtos e resultados pelos programas, mas sim como instrumento para o controle dos processos e dos recursos pelos departamentos. Assim, os dirigentes optavam por delegar a função de gerente a servidores de perfil burocrático sem responsabilidade sobre a execução dos recursos e processos nos departamentos, mas com responsabilidade sobre a geração e aferição dos produtos e resultados dos programas.

8.2.4. PPA 2004-2007

O Plano Plurianual para o período 2004/2007, instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004) e pelo governo Lula, introduziu algumas alterações nas estruturas organizacionais e institucionais visando melhorar a elaboração, implementação e avaliação dos programas. Neste sentido, os dirigentes e gerentes dos órgãos centrais e setoriais responsáveis pela gestão do Plano, passaram a fazer a revisão anual do planejamento e orçamento dos programas com a reformulação dos programas para a adequação dos seus recursos, processos, produtos e resultados.

O modelo gerencial adotado neste PPA continuou a se caracterizar pela subordinação e adequação das estruturas gerenciais estratégicas dos programas aos procedimentos e regulamentos das estruturas burocráticas tradicionais dos departamentos, especializados por áreas de competência. Também persistiu a deficiência de instrumentos gerenciais efetivos para aferir o alcance dos produtos e dos resultados, fazendo com que o gerenciamento dos programas se submetesse aos mecanismos tradicionais de controle dos processos e recursos.

No entanto, os problemas de gestão dos programas relacionados à função de gerente foram resolvidos com a sua atribuição à função de dirigente, responsável máximo pelo departamento encarregado pela elaboração, implementação e avaliação de cada programa. Os gerentes das estruturas estratégicas passaram a ser reconhecidos nas estruturas burocráticas, passando os dirigentes a ser responsáveis tanto pela gestão dos processos e recursos dos departamentos, quanto pela gestão dos produtos e resultados dos programas.

8.3. Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) compreende um conjunto de órgãos e departamento que atuam de forma integrada para de viabilizar o conjunto de ações e programas do governo federal. O planejamento compreende o conjunto de decisões sobre a elaboração e a avaliação dos produtos e resultados dos programas, enquanto que o orçamento compreende o conjunto de ações e decisões sobre a alocação e execução dos recursos pelos departamentos (BRASIL, 2002).

8.3.1. Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é responsável pela base técnica para a elaboração, execução, gestão e avaliação dos planejamentos e dos orçamentos anuais que compreendem os planos plurianuais. Para desempenhar suas atribuições como órgão central do SPOF. o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão conta com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG) e com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) (BRASIL, 2002).

A SPI é o órgão federal central responsável pelas atividades de planejamento, que em relação ao PPA tem como atribuições a coordenação da elaboração, execução e avaliação do plano plurianual e de projetos especiais de desenvolvimento, bem como o estabelecimento das classificações programáticas, o acompanhamento das orientações estratégicas e o monitoramento da execução física e financeira do planejamento, além da identificação, articulação e supervisão dos investimentos públicos, em articulação com os órgãos setoriais de planejamento e orçamento e a SOF (BRASIL, 2002).

A SOF é o órgão federal central responsável pelas atividades de orçamento, que em relação ao PPA tem como atribuições de coordenação da elaboração anual dos projetos da Lei de Diretrizes (LDO) e da Lei Orçamentária da Anual (LOA), bem como o estabelecimento das classificações institucional e funcional da receita e da despesa e o monitoramento da execução física e financeira do orçamento, em articulação com os órgãos setoriais de planejamento e orçamento e SPI.

8.3.2. Órgãos Setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, além dos órgãos centrais de planejamento e orçamento do MP, é composto pelos órgãos setoriais de planejamento que integram as Secretarias Executivas dos Ministérios. Em cada Ministério, compete às Secretarias Executivas supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com sistemas de planejamento e orçamento federais, organização e modernização administrativa, administração dos recursos de informação e informática, administração de recursos humanos e de serviços gerais.

Para administrar e desenvolver as atividades de planejamento e orçamento nos Ministérios, foram criada nas Secretarias Executivas as Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), que desempenha a função de órgão setorial do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, atuando como elo de ligação entre os órgãos centrais e as unidades orçamentárias. Desse modo, são as Subsecretarias de Planejamento e Orçamento dos Ministérios os responsáveis pelo relacionamento destes com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e a Secretaria de Orçamento Federal.

8.3.3. Sistema de Informações Gerenciais

Para a gestão dos programas do PPA, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão introduziu no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal um sistema de informações gerenciais de utilização obrigatória pelos gerentes para a monitoração e avaliação dos produtos e resultados dos programas, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) do PPA (BRASIL, 2002).

O SIGPLAN constitui o principal instrumento de apoio à gestão dos programas dos Planos Plurianuais, refletindo as premissas do modelo de gestão por programas, como a contratualização e responsabilização dos produtos e resultados. Este sistema tem a finalidade de garantir transparência ao governo e à sociedade na comunicação de informações sobre a elaboração, a execução e a avaliação das metas físicas e financeiras dos programas do plano plurianual (BRASIL, 2002).

O sistema fornece aos gerentes os meios necessários para articular, acompanhar e controlar a execução dos programas, sendo instrumento essencial da rede de gerenciamento do Avança Brasil. Ele é o elo fundamental entre o gerente do programa e os demais agentes envolvidos na execução das ações do programa, sendo um meio de comunicação e integração, além de manter a sociedade informada sobre os produtos e resultados alcançados (BRASIL, 2002).

A base de dados do SIGPLAN contém informações sobre a elaboração, execução e avaliação das ações, com informações físicas e financeiras sobre cada programa. Entre as características mais importantes desse sistema de informações gerenciais, destaca-se a capacidade de prospecção que possibilita ao gerente a antecipação e a sistematização das restrições, o que facilita as soluções por parte do governo e seus parceiros. Entende-se por restrição todo o problema que possa impedir ou prejudicar a execução de uma ou mais ações do programa, e cuja solução se situa fora do alcance do gerente (BRASIL, 2002).

O SIGPLAN é portanto, um avanço no processo de gerenciamento das ações governamentais no que diz respeito ao desempenho físico e financeiro. Através do SIGPLAN, a administração pública federal está introduzindo um novo conceito de gerenciamento dos recursos e resultados dos programas, no qual há um efetivo controle da execução física e financeira. O sistema propicia maior transparência das ações do governo, uma vez que qualquer cidadão pode acessá-lo pela internet para acompanhar a execução do Plano Plurianual, através de um módulo do sistema desenvolvido especificamente para a sociedade, que apresenta os impactos dos programas.

A *base de dados* do SIGPLAN é composta de dados provenientes de diversas fontes:

- dados de programas da base de dados do PPA;
- dados gerenciais fornecidos pelos gerentes de programas;
- dados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – o SIDOR;
- dados Sistema Integrado de Administração Financeira – o SIAF;
- dados de monitoramento, informados pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP.

9. CICLO DE GESTÃO DE PPA NO MEC

Uma visão de conjunto do ciclo anual de elaboração, implementação e avaliação do Plano Plurianual pode ser feita a partir de a partir de 2 dimensões, que se completam nos processos de gestão do PPA no MEC:

- a dimensão política, relativa às condições estratégicas e decisórias para a governabilidade, compreendendo as diretrizes que orientam a formulação do plano e dos programas;
- a dimensão técnica, relativa às condições táticas e burocráticas para a governança, compreendendo as diretrizes que regulam a implementação do plano e dos programas.

Os planos plurianuais são elaborados no primeiro ano de um governo e são executados a partir do segundo ano de governo até o primeiro ano do próximo governo, fazendo com que o PPA elaborado por cada governo corresponda ao programa de governo para três dos quatro anos de mandato presidencial. Nesse sentido, um Plano Plurianual constituiu-se a partir do programa de governo que assumiu no ano anterior, e estabelece um novo arranjo de planejamento, orçamento e gerenciamento de programas. Para tal, o Governo elabora um conjunto de orientações estratégicas visando orientar as ações governamentais no período de vigência do PPA (BRASIL, 2002).

A partir dessas orientações estratégicas se dá a formulação dos macro-objetivos setoriais que delimitaram os objetivos dos programas que constituirão o Plano no Ministério, a serem traduzidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais. As principais diretrizes políticas e técnicas

estabelecidas pela recente reforma dos sistemas de planejamento e orçamento para a elaboração e implementação do plano e dos programas são as seguintes:

- Organizar todas as ações do Governo Federal em programas;
- Alinhar os programas com as orientações estratégicas do Governo Federal;
- Aplicar os recursos previstos de acordo com os resultados esperados para os programas.
- Definir a responsabilidade por recursos e resultados dos programas.
- Formar parcerias alavancar recursos e ampliar os resultados dos programas.
- Avaliar os programas tendo por base os objetivos estabelecidos pelo plano.
- Mensurar a qualidade e a produtividade dos bens e serviços públicos.
- Relacionar os produtos das ações aos resultados dos programas.
- Distribuir as metas e gastos dos programas de forma regionalizada (BRASIL, 2002).

Dentre estas diretrizes acima, algumas dizem respeito à adequação técnica do plano e dos programas às transformações do Estado, outras se referem à adequação política do plano e dos programas quanto às orientações do Governo.

9.1. Elaboração dos Programas

Esta etapa compreende a construção das diretrizes estratégicas para a elaboração do Plano, seguida da elaboração e validação dos programas do Ministério.

- A elaboração das diretrizes estratégicas consiste na definição de orientações para basear a formulação e a definição do conjunto de programas que integraram o plano plurianual, a partir de informações técnicas e de orientações políticas da Presidência da República e dos Ministérios. Essas diretrizes foram definidas a partir de:

- Avaliação Macroeconômica: projeções sobre a estimativa de disponibilidade dos recursos e a perspectiva de estabilidade das variáveis macroeconômicas para o período do Plano.

- Orientação Estratégica do Presidente da República: orientações sobre as diretrizes e os macro-objetivos do PPA, baseado no Programa de Governo Avança Brasil.

- Previsão de Recursos da União: projeções de receitas e despesas fundamentadas no cenário macroeconômico por área de atuação do Governo, para o período do plano.

- Orientações Estratégicas dos Ministérios: orientações sobre os objetivos setoriais formuladas a partir da orientação estratégica do Presidente da República, para a elaboração dos programas (BRASIL, 2002).

A elaboração dos programas do PPA no MEC compreende a organização das ações governamentais de acordo com as orientações estratégicas do Presidência da República e dos Ministérios, com observância das seguintes etapas:

- formulação de novos programas e ações e/ou revisão, fusão ou eliminação de programas e ações existentes, a partir das orientações estratégicas;

- avaliação da consistência interna dos programas e ações em ao problema, o objetivo, o indicador e às metas e às orientações estratégicas;
- verificação da programação de recursos com a previsão de recursos;
- verificação das condições de gestão dos programas e ações (BRASIL, 2002).

Após a elaboração dos programas, há a validação dos programas e ações do plano plurianual pelos órgãos setoriais dos ministérios e pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento, a partir da verificação de:

- suficiência dos programas e ações em relação às orientações estratégicas;
- compatibilidade dos recursos programados com os disponibilizados por ministério;
- consistência dos programas e ações em relação aos problemas, objetivos, indicadores e metas.
- capacidade de gestão dos programas e ações (BRASIL, 2002).

Os atributos que descrevem o objetivo, o público, os valores, os indicadores, as metas e as formas de implementação, dentre outras características dos programas e das ações estão descritas no Anexo I deste trabalho.

9.2. Implementação dos Programas

A implementação dos programas busca o gerenciamento para a articulação de soluções e a superação de restrições, a fim de garantir a consecução das metas físicas e financeiras. Assim, o PPA no MEC foi concebido como instrumento de modernização gerencial para a integração dos sistemas de

planejamento, orçamento e gerenciamento das ações do governo, com a introdução da gestão por programa. A implementação deste modelo de gestão por programa no Ministério implica no desafio de promover a eficiência, eficácia e efetividade das ações do governo, de modo a controlar os recursos, estabelecidos pelo orçamento das receitas e despesas, e alcançar os resultados, estabelecidos pelo planejamento dos produtos e serviços (BRASIL, 2002).

O modelo de gestão do Plano é baseado no conceito de planejamento e orçamento por programa, a partir do qual se constitui a toda estrutura de execução dos processos e recursos e geração dos produtos e resultados das ações governamentais. Esse modelo gerencial pressupõe a adoção de um tipo de planejamento, orçamento e gerenciamento em que estejam bem definidos os objetivos e incentivos dos programas para a contratualização e responsabilização dos resultados, além da mobilização e fiscalização dos recursos (BRASIL, 2002).

Os programas visam resolver problemas, atender demandas ou explorar oportunidades, articulando ações suficientes e necessárias que concorrem para um objetivo comum, a partir de objetivos e incentivos estratégicos estabelecidos pelo governo, que definem os resultados esperados com a implementação do programa. A definição dos objetivos e incentivos é portanto, a orientação estratégica do governo para que se definam os termos segundo os quais as ações devem ser planejadas, implementadas e gerenciadas, tendo em vista a alocação dos recursos e a obtenção efetiva de resultados (BRASIL, 2002).

A introdução dos conceitos de responsabilização e contratualização dos resultados é uma das grandes inovações do modelo. O modelo de gestão burocrática se caracteriza pela baixa responsabilidade e responsividade sobre o alcance efetivo dos resultados, enfatizando o controle normativo dos processos e

dos recursos. O modelo gerencial propõe atribuir a um gestor, o gerente de programa, a responsabilidade e responsividade pela gestão do programa, a partir da contratualização e responsabilização dos resultados alcançados (BRASIL, 2002).

A responsabilização e contratualização dos resultados se referem aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade da atuação governamental, tendo em vista assegurar a satisfação da sociedade quanto à execução do programa. O modelo gerencial é voltado para a prestação de contas à sociedade, a partir da cobrança de resultados estabelecidos e contratados pelos gestores para as ações governamentais, em termos de impacto dos produtos e serviços gerados para a sociedade. O modelo pressupõe a implantação de um sistema de gerenciamento capaz de aferir do grau de eficiência, eficácia e efetividade desses resultados (BRASIL, 2002).

Diferentemente do modelo de gestão burocrática tradicional fundado no planejamento tradicional e centrado na mobilização e fiscalização dos recursos econômicos, o modelo gerencial preconiza uma visão ampla da conjugação de recursos necessários à consecução dos resultados desejados. Neste modelo, as atividades de mobilização e fiscalização, visando gerar o máximo de eficiência, eficácia e efetividade possível para a sociedade, envolvem, além dos recursos financeiros, recursos humanos, físicos, tecnológicos, organizacionais e culturais, entre outros.

9.3. Avaliação dos Programas

O processo de avaliação dos PPAs no MEC é feito em duas etapas: a avaliação dos programas, em relação aos recursos financeiros e aos resultados físicos; e da avaliação do plano, em relação aos objetivos setoriais e aos macro-objetivos governamentais (BRASIL, 2002). A avaliação é realizada anualmente para que suas conclusões sobre a implementação do plano possam subsidiar os poderes Executivo e Legislativo na formulação e aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA) de cada ano.

Na etapa da avaliação dos programas do Ministério, o resultado de cada programa é avaliado com relação à consecução do objetivo correspondente, auferido pelo indicador de desempenho com base em metas fixadas, para avaliar o nível de eficiência entre a mobilização de recursos e processos e a realização de produtos e resultados (BRASIL, 2002).

O nível de eficiência dos programas se refere aos graus de produtividade e qualidade dos bens e serviços e de satisfação da sociedade em relação a estes. Embora esteja prevista apenas a verificação do grau de produtividade e qualidade, a aferição do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo programa é importante meio de avaliação dos resultados dos programas.

Os resultados da avaliação feita nessa etapa constituem importante subsídio para o aperfeiçoamento dos programas quanto à sua elaboração, execução e gestão, permitindo que os programas sejam revisados e reajustados quando necessário.

A etapa de avaliação dos programas se dá em dois níveis: setorial e global. No nível setorial, a avaliação aferir o desempenho do conjunto de programas setoriais em relação aos objetivos estratégicos de cada ministério. Já no nível global, a avaliação confere o desempenho do conjunto de programas em relação aos macro-objetivos estabelecidos pelo Governo para o Plano (BRASIL, 2002).

As avaliações dos Planos no Ministério partem das análises realizadas pelos gerentes e órgãos setoriais sobre os programas para fazer uma análise das soluções e das restrições sistêmicas relativas à elaboração e à execução do plano, com a finalidade de aperfeiçoar o seu modelo de gestão.

10. ANÁLISE DA GESTÃO DE PPA NO MEC

10.1. Gestão do PPA 2000-2003 no MEC

O arranjo de gestão dos programas do PPA 2000-2003 no Ministério da Educação (MEC) foi caracterizado por uma associação das estruturas dos programas às estruturas dos departamentos, em um arranjo administrativo em que a institucionalização do modelo da organização gerencial proposto teve que se adequar ao modelo de organização tradicional, e portanto, as estruturas estratégicas dos programas, projetos e atividades do ministério se subordinaram às estruturas burocráticas das secretarias, diretorias e coordenadorias do Ministério.

Os Decretos nº 3.501, de 12 de junho de 2000 e nº 3.772, de 14 de março de 2001, que dispuseram sobre a estrutura administrativa dos departamentos e o quadro demonstrativo de cargos em comissão do MEC, definem que o MEC é responsável pela política nacional de educação, educação infantil; ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino de jovens e adultos, educação profissional e educação especial (exceto ensino militar), avaliação, informação e pesquisa educacional, pesquisa e extensão universitária, magistério e assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

Os Decretos 3.501/00 e 3.773/01 detalharam também a estrutura de organização dos órgãos da administração direta do Ministério, dos seus órgãos regionais, órgãos colegiados e entidades vinculadas ao Ministério, e as competências destes órgãos e as atribuições dos dirigentes nomeados para as funções de direção e assessoramento, especializadas e hierarquizadas por departamentos e por cargos dos dirigentes dos departamentos. No arranjo

organizacional e institucional estabelecido por estes Decretos, os principais departamentos e órgãos da administração do MEC envolvidos na gestão dos programas, projetos e atividades do PPA 2000-2003, eram:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

a) Gabinete – GAB

b) Secretaria-Executiva – SE:

1. Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA

2. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO

c) Consultoria Jurídica – CONJUR

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria de Educação Fundamental – SEF:

b) Secretaria de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC

c) Secretaria de Educação Superior – SESU:

d) Secretaria de Educação Especial – SEESP

e) Secretaria de Educação à Distância – SEED:

f) Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola – SBE

g) Instituto Benjamin Constant – IBC

h) Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES

III - entidades vinculadas:

a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

b) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP

c) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES

A Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000 e a Lei nº 10.297, de 26 de outubro de 2001, estabeleceram a estrutura de organização dos programas do MEC no PPA 2000-2003, que se manteve estável durante os três primeiros anos do plano,

ainda durante a gestão do Ministro Paulo Renato no segundo Governo Fernando Henrique Cardoso, com algumas poucas mudanças. De acordo com as Portarias nº 419, de 29 de março de 2000, e nº 1726, de 14 de junho de 2002, o MEC passou a ter a seguinte estrutura de programas finalísticos, com os respectivos departamentos e cargos dos gerentes, descrita no quadro abaixo.

Quadro 1: Programas, Departamentos e Gerentes do MEC, entre 2000 e 2003.

Programas	Departamentos	Gerentes
Escola de Qualidade para Todos	SEF	Diretor DAS 5
Toda Criança na Escola	SEF	Diretor DAS 5
Educação de Jovens e Adultos	SEF	Diretor DAS 5
Desenvolvimento da Educação Especial	SEESP	Diretor DAS 5
Desenvolvimento da Educação Profissional	SEMTEC	Chefe de Gabinete DAS 4
Desenvolvimento do Ensino Médio	SEMTEC	Diretor DAS 5
Desenvolvimento do Ensino de Graduação	SESU	Diretor DAS 5
Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação	CAPES	Diretor DAS 5
Extensão Universitária	SESU	Diretor DAS 5
Estatísticas e Avaliações na Educação	INEP	Diretor DAS 5
Hospitais de Ensino	SESU	Coordenador DAS 4

Fonte: SIGPLAN (www.sigplan.gov.br)

O MEC tradicionalmente sempre teve arranjos institucionais e organizacionais de departamentos especializados por níveis de ensino e hierarquizados por secretarias, diretorias e coordenadorias, caracterizados pela adequação dos programas aos departamentos como forma de evitar problemas de tensão entre as funções e atribuições dos dirigentes e dos gerentes na gestão das ações pelos órgãos.

No MEC, o critério dos dirigentes e gerentes para a formulação dos programas do PPA 2000-2003, não era a coordenação das ações para o alcance dos objetivos de atendimento de problemas ou de demandas por meio da geração de produtos e resultados, mas sim a adequação aos órgãos para o controle dos objetos de cumprimento de regras e despesas por meio da execução de processos e recursos.

Destarte, o arranjo dos programas do PPA 2000-2003 no MEC, teve de se adequar ao arranjo dos departamentos seguindo os critérios de especialização e hierarquização das secretarias, diretorias e coordenadorias. Todas as ações do Ministério eram de responsabilidade de órgãos especializados por níveis e tipos de ensino, que apenas foram agregadas de forma estratégica por programa, mas eram desenvolvidas de forma burocrática por departamentos.

Os gerentes responsáveis por estes programas geralmente eram diretores (DAS 5) e coordenadores (DAS 4) ou cargos equivalentes, nomeados e delegados pelos dirigentes que eram secretários (DAS 6) ou cargos equivalentes, para atender formalmente às responsabilidades de elaboração, execução e avaliação dos produtos e dos resultados dos programas, cobrados pelos gestores dos órgãos setoriais (SPO) e centrais (SPI) de planejamento, orçamento e gerenciamento responsáveis pela gestão do Plano. Estes gerentes não tinham

funções e atribuições definidas na estrutura organizacional e institucional dos órgãos e departamentos, podendo ser nomeado para o cargo qualquer subordinado aos dirigentes.

Não obstante, estes gestores de programas tinham uma ambigüidade de funções e atribuições dos cargos de gerentes e dirigentes subordinados, com a delegação pelos dirigentes superiores das responsabilidades sobre a gestão dos processos e recursos dos departamentos, por um lado, e sobre a gestão dos produtos e recursos dos programas, por outro. Esses gestores, ora tinham de controlar os processos e recursos – enquanto dirigentes de departamentos delegados pelos seus dirigentes dos órgãos para a execução das ações, e ora tinham de cobrar os produtos e resultados – enquanto gerentes de programas. Assim, a associação da estrutura dos programas do PPA aos departamentos do MEC gera uma ambigüidade das funções e atribuições dos cargos de gestão na medida em que elas são atribuídas aos mesmos gestores subordinados.

Já o Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003, estabelecido no último ano de gestão do PPA 2000-2003 e primeiro ano do governo Lula e da gestão do Ministro Cristovam Buarque no MEC, instituiu uma nova organização para a estrutura administrativa dos departamentos e o quadro demonstrativo de cargos em comissão do MEC. Pelo Decreto, a estrutura de organização dos órgãos da administração direta e indireta do Ministério e as atribuições dos dirigentes nomeados para as funções de direção e assessoramento, continuaram especializadas e hierarquizadas por departamentos e por cargos de dirigentes dos departamentos. Pelo Decreto, os principais departamentos e órgãos da administração do MEC envolvidos na elaboração, execução e avaliação dos programas e de seus projetos e atividades do PPA 2000-2003, eram:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

a) Gabinete – GAB

b) Secretaria-Executiva – SE:

1. Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA

2. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO

c) Consultoria Jurídica – CONJUR

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria de Educação Infantil e Fundamental – SEIF:

b) Secretaria de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC

c) Secretaria de Educação Superior – SESU

d) Secretaria de Educação Especial – SEESP

e) Secretaria de Educação à Distância – SEED

f) Secretaria de Inclusão Educacional – SIE

g) Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo – SEEA

h) Instituto Benjamin Constant – IBC

i) Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES

III - entidades vinculadas:

a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

b) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP

c) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES

Ainda em 2003, o arranjo dos programas do PPA passou por um realinhamento estratégico para adaptar o planejamento, o orçamento e o gerenciamento do MEC às orientações estratégicas do novo governo, em que o critério de reorganização dos programas do Ministério foi o alinhamento dos problemas e as demandas dos sistemas educacionais sobre os níveis de ensino.

10.1.1. Análise da Gestão dos Programas do MEC no PPA 2000-2003

Os programas do Ministério da Educação no PPA 2000-2003 foram analisados com base nos Relatórios Anuais de Avaliação, gerados a partir das avaliações dos gerentes dos programas e dos dirigentes dos departamentos do Ministério nos quatro anos de vigência do plano.

A análise busca identificar nas avaliações de gerentes e dirigentes, as características sobre o arranjo de institucionalização dos programas e de organização dos departamentos, a gestão dos processos, recursos, produtos e resultados na elaboração, execução, monitoração e avaliação das ações pelos órgãos responsáveis.

Essas características foram identificadas a partir de questões específicas de cada programa e categorizadas em questões genéricas para todos os programas, como forma de verificar tipos de questões comuns aos programas no período deste plano plurianual, que estão dispostas na tabela do Anexo 2 deste estudo.

A análise dos Relatórios de Avaliação dos gerentes de programas do PPA 2000-2003 demonstra que no MEC, o arranjo matricial da institucionalização dos programas tinha de se adequar à organização dos departamentos, com a formulação das ações associadas aos órgãos responsáveis pela implementação. Muitos programas tinham ações com porte de programa, mas com sua estrutura organizada e institucionalizada nos departamentos, fazendo com que dirigentes e gestores do Ministério e beneficiários em geral reconhecessem estes projetos e atividades como programas do MEC, numa interpretação *lato sensu* do conceito, e não reconhecessem os programas do PPA, na definição *strictu sensu* do conceito.

Os Programas Escola de Qualidade para Todos, Toda Criança e Educação de Jovens e Adultos eram os programas em que a gestão do Ministro Paulo Renato no segundo governo Fernando Henrique, priorizou a melhoria da qualidade, do acesso e da permanência, e tinham suas principais ações organizadas e institucionalizadas como Programa Bolsa-Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Recomeço, FUNDEF e FUNDESCOLA, as quais a elaboração, a execução, a monitoração e a avaliação eram de responsabilidade da SEF e do FNDE, que tinham departamentos próprios para tal.

Estes programas agregaram as ações de apoio aos sistemas de educação estaduais, municipais e sociais para o funcionamento do ensino fundamental e alfabetização e educação de jovens e adultos, que eram implementadas de forma descentralizada, ou seja, eram atividades, projetos, e principalmente, operações especiais, executados por processos de convênios para a transferência de recursos para órgãos municipais e estaduais ou organizações sociais de educação.

Estes processos eram desenvolvidos a partir de procedimentos e instrumentos normativos que regulamentavam a apresentação e aprovação de propostas de projetos com planos de trabalho destas instituições pelos dirigentes da SEF, que por sua vez delegavam aos gestores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação o repasse e o controle dos recursos a essas instituições; ou ainda por projetos, atividades e operações de transferência direta de recursos aos cidadãos e instituições beneficiárias através de instituições financeiras como a Caixa Econômica Federal (CEF).

Os Programas de Desenvolvimento do Ensino de Especial, do Ensino Profissional, do Ensino Médio, do Ensino de Graduação, do Ensino de Pós-Graduação e de Extensão Universitária tinham suas principais ações executadas de forma descentralizada por projetos ou atividades com processos de repasse dos recursos para a manutenção e ampliação das instituições federais de educação nestes níveis de ensino; ou ainda por projetos, atividades ou operações baseadas em processos de convênios e transferências de recursos para órgãos municipais e estaduais ou organizações sociais de educação, através do FNDE ou do FAT.

A elaboração e execução dessas ações eram realizadas de forma descentralizada por projetos ou atividades com processos de repasse dos recursos para a manutenção e ampliação das instituições federais de educação nestes níveis de ensino; ou ainda por projetos, atividades ou operações baseadas em processos de convênios e transferências de recursos para órgãos municipais e estaduais ou organizações sociais de educação, através do FNDE ou do FAT. A monitoração dos produtos e a avaliação dos resultados destas ações eram realizadas mediante prestação de contas destas entidades e pesquisas nacionais sobre a educação, pois não havia procedimentos e instrumentos de monitoração e avaliação direta efetiva e tempestiva de seus programas.

Já os Programas de Estatísticas e Avaliações da Educação e de Hospitais Universitários eram programas que tinham projetos e atividades típicos de manutenção do funcionamento das atividades destes órgãos, e que eram elaborados para serem executados de forma direta com o repasse de recursos aos órgãos através de instrumentos e procedimentos normativos.

10.2. Gestão do PPA 2004-2007 no MEC

O primeiro arranjo de gestão dos programas do PPA 2004-2007 no Ministério da Educação (MEC), proposto em 2003 pelo Ministro Cristovam Buarque, foi caracterizado por uma dissociação entre as estruturas dos programas e as estruturas dos departamentos, em um arranjo administrativo em que a institucionalização do modelo da organização gerencial proposto pelos programas tentou se sobrepor ao modelo de organização tradicional adotado pelos departamentos do Ministério.

Neste sentido, as estruturas estratégicas dos programas, projetos e atividades do Ministério não se subordinariam mais às estruturas burocráticas das secretarias, diretorias e coordenadorias do Ministério, e passariam a focalizar os problemas e demandas dos sistemas educacionais sobre os níveis de ensino, como estratégia de elaboração, execução e avaliação dos programas, de acordo com um critério de transversalidade das ações dos departamentos para formular e implementar os programas do PPA no MEC.

O Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004 dispôs sobre uma nova estrutura administrativa dos órgãos do MEC, dos seus órgãos regionais, órgãos colegiados e entidades vinculadas ao Ministério, e as competências destes órgãos e as atribuições dos dirigentes nomeados para as funções de direção e assessoramento.

No arranjo organizacional e institucional estabelecido por este Decreto, os principais departamentos e órgãos da administração do MEC envolvidos na elaboração, execução e avaliação dos programas, projetos e atividades do PPA 2000-2003, eram:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

a) Gabinete – GAB

b) Secretaria-Executiva – SE:

1. Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAA

2. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO

c) Consultoria Jurídica – CONJUR

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria de Educação Básica – SEB

b) Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC

c) Secretaria de Educação Superior – SESU

d) Secretaria de Educação Especial – SEESP

e) Secretaria de Educação a Distância – SEED

f) Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD

g) Instituto Benjamin Constant – IBC

h) Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES

III - entidades vinculadas:

a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNED

b) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP

c) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES

Os programas do PPA 2004-2007 para o MEC, elaborados em 2003 na gestão do Ministro Cristovam Buarque – que foi demitido do Ministério no começo de 2004 –, foram implantados em 2004, já na gestão do Ministro Tarso Genro, pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que manteve a estrutura dos programas, projetos e atividades do Ministério proposta pelo Ministro anterior até a revisão do PPA no ano seguinte.

Quadro 2: Programas, Departamentos e Gerentes do MEC, em 2004.

Programa	Departamentos	Gerentes
Brasil Alfabetizado	SECAD	Secretário DAS 6
Brasil Escolarizado	SEB	Secretário DAS 6
Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	SETEC	Secretário DAS 6
Educação na Primeira Infância	SEB	Secretário DAS 6
Escola Básica Ideal	SEB	Secretário DAS 6
Escola Moderna	SPO	Subsecretário DAS 5
Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	SEB	Secretário DAS 6
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	SEB	Secretário DAS 6
Universidade do Século XXI	SESU	Secretário DAS 6

Fonte: SIGPLAN (www.sigplan.gov.br)

Assim, na primeira versão do PPA 2004-2007 no MEC, a estrutura institucional dos programas passou a ser dissociada da estrutura organizacional dos departamentos, com as ações organizadas de forma horizontalizada e descentralizada sobre a estrutura verticalizada e hierarquizada dos órgãos, segundo o critério da transversalidade de ações entre os órgãos.

Este novo arranjo de programas e departamentos não se sustentou devido à dissociação entre as estruturas estratégicas e burocráticas, que gerou uma tensão entre as funções e atribuições de gerentes e de dirigentes, uma vez que

as secretarias teriam de trabalhar de forma coordenada e cooperada para formular, implementar e avaliar todos os programas.

Não obstante, para exercer suas funções e atribuições de gerentes, os dirigentes deveriam ter ingerência sobre a realização os processos de alocação dos recursos nos departamentos e sobre a geração de produtos e a aferição dos resultados nos programas uns dos outros.

A partir de 2004, na gestão do Ministro Tarso Genro, foi realizada a revisão do PPA no MEC, implantado em 2005, já na gestão do Ministro Fernando Haddad, ex-Secretário Executivo de seu antecessor que assumiu o Ministério.

A revisão para 2005 foi instituída pela Lei 11.044, de 24 de dezembro de 2004, que alterou novamente a estrutura do PPA no MEC, estabelecendo um arranjo administrativo para uma gestão matricial, remontando a lógica vertical e burocrática de programas associados aos departamentos, mas mantendo a lógica horizontal e estratégica de alguns programas organizados e institucionalizados por problemas e demandas dissociados dos departamentos.

A revisão teve a finalidade de fortalecer a ingerência dos dirigentes sobre a realização dos processos e recursos pelos departamentos necessários à geração dos produtos e resultados dos programas, em um arranjo matricial de programas e departamento, com os respectivos cargos dos gerentes vinculados aos cargos dos dirigentes.

Este arranjo de programas e departamentos, assim como as funções de gerentes atribuídas aos dirigentes estabelecido pela revisão, é descrito no quadro a seguir.

Quadro 3: Programas, Departamentos e Gerentes do MEC, em 2005.

Programas	Departamentos	Gerentes
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	SECAD	Secretário DAS 6
Brasil Escolarizado	SEB	Secretário DAS 6
Desenvolvimento da Educação Especial	SEESP	Secretário DAS 6
Desenvolvimento da Educação Infantil	SEB	Secretário DAS 6
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	SETEC	Secretário DAS 6
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	SEB	Secretário DAS 6
Desenvolvimento do Ensino Médio	SEB	Secretário DAS 6
Universidade do Século XXI	SESU	Secretário DAS 6
Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	CAPES	Secretário DAS 6
Educação para a Diversidade e Cidadania	SECAD	Secretário DAS 6
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	SEB	Secretário DAS 6

Na segunda versão do PPA 2004-2007 no MEC, a estrutura institucional dos programas voltou a ser associada à estrutura organizacional dos departamentos, com as ações reorganizadas para se adequar sobre a estrutura verticalizada e hierarquizada dos órgãos.

Na revisão do PPA de 2004 para 2005, os programas Escola Básica Ideal, Escola Moderna, Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária foram extintos e suas remanejadas para os programas das secretarias correspondentes aos níveis de ensino. Os programas Brasil Alfabetizado, Brasil Escolarizado, Universidade do Século XXI e Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação foram mantidos, mas tiveram seus objetivos reformulados e suas ações foram rearranjadas de forma a readequá-las à especialização dos departamentos dos órgãos por níveis de ensino. Já os programas de Desenvolvimento do Ensino da Educação Especial, da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do Ensino Médio, da Educação Profissional e Tecnológica, do Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa Científica e de Educação para a Cidadania e Diversidade, foram criados para acomodar as ações de cada nível de ensino por órgão ou departamento.

As funções e atribuições dos gerentes de programa e dos coordenadores de ação foram delegadas aos novos dirigentes e gestores, mas mantendo a organização dos cargos responsáveis pelos programas e ações fixos na estrutura dos departamentos e órgãos do MEC, conforme o novo arranjo de gestão do PPA. Este novo arranjo matricial de programas e departamentos do MEC tem se sustentado na medida em que a associação entre as estruturas estratégicas dos programas e burocráticas dos departamentos contribuiu para equilibrar a tensão entre as funções e atribuições de gerentes e de dirigentes, uma vez que as secretarias, diretorias e coordenadorias do Ministério voltaram a trabalhar de forma especializada e hierarquizada, voltando a ter ingerência sobre a realização dos processos e a alocação dos recursos nos departamentos e sobre a geração de produtos e a aferição dos resultados dos seus próprios programas.

O quadro a seguir demonstra a assimetria entre os arranjos dos programas e dos departamentos em 2004 e 2005:

Quadro 4: Correlação entre os Programas do PPA e os Departamentos do MEC, em 2004 e 2005.

Programas 2004	Programas 2005	Departamentos
Universidade do Século XXI	Universidade do Século XXI	SESU
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	SEB
Brasil Escolarizado	Brasil Escolarizado	SEB
Brasil Alfabetizado	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	SECAD
Educação na Primeira Infância	Desenvolvimento da Educação Infantil	SEB
Escola Básica Ideal	Não há programa correlato	SEB
Escola Moderna	Não há programa correlato	SPO
Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	Não há programa correlato	SEB
Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Não há programa correlato	SETEC
Não há programa correlato	Desenvolvimento da Educação Especial	SEESP
Não há programa correlato	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	SETEC
Não há programa correlato	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	SEB
Não há programa correlato	Desenvolvimento do Ensino Médio	SEB
Não há programa correlato	Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	SEB
Não há programa Correlato	Educação para a Diversidade e Cidadania	SECAD

10.2.1. Análise da Gestão dos Programas do MEC no PPA 2004-2007

Os programas do Ministério da Educação no PPA 2004-2007 foram analisados com base nos Relatórios Anuais de Avaliação de 2004 e de 2005, gerados a partir das avaliações dos gerentes dos programas e dos dirigentes dos departamentos do Ministério. A análise busca identificar nas avaliações de gerentes e dirigentes em cada um destes anos, as características sobre o arranjo de institucionalização dos programas e de organização dos departamentos, a gestão dos processos, recursos, produtos e resultados na elaboração, execução, monitoração e avaliação das ações pelos órgãos responsáveis. Essas características foram identificadas a partir de questões específicas de cada programa e categorizadas em questões genéricas para todos os programas, como forma de verificar tipos de questões comuns aos programas nas gestões de 2004 e de 2005, que estão dispostas nas tabelas do Anexo 3.

A análise dos Relatórios de Avaliação dos programas do PPA 2004-2007 em 2004 e em 2005, demonstra que no MEC o arranjo matricial da institucionalização dos programas não se adequava à organização dos departamentos, devido à agregação de ações de vários órgãos e departamentos sob programas transversais. Muitos programas continuaram com ações que tinham porte de programas, com sua estrutura organizada e institucionalizada nos departamentos, fazendo com que os muitos dirigentes e gestores do Ministério não associassem estes projetos e atividades com os programas do PPA do MEC.

Os Programas Brasil Escolarizado e Brasil Alfabetizado eram os programas prioritários em que a gestão do Ministro Cristovam Buarque focalizaram a melhoria da qualidade, do acesso e da permanência, e continuaram com as ações organizadas e institucionalizadas como Programa Bolsa-Escola, Programa

Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, FUNDEF e FUNDESCOLA, as quais a elaboração, a execução, a monitoração e a avaliação eram de responsabilidade da SEB e do FNDE, que tinham departamentos próprios para a gestão dos seus processos e recursos.

Estes programas continuaram no PPA do MEC em 2005 (com a exceção do Programa Bolsa-Escola, que foi incorporado ao Programa Bolsa-Família do MDS), na gestão dos Ministros Tarso Genro e Fernando Haddad, agregando as ações de apoio aos sistemas de educação estaduais, municipais e sociais para o funcionamento do ensino fundamental e alfabetização e educação de jovens e adultos, que eram implementadas de forma descentralizada. Estas ações eram atividades, projetos, e principalmente, operações especiais, implementados por meio de processos de firmação de convênios para transferências indiretas para a execução por órgãos municipais e estaduais ou organizações sociais de educação; ou ainda por transferência direta de recursos para os próprios beneficiários ou para a execução por instituições federais de ensino. As ações de aquisição e distribuição de bens eram implementadas a partir da centralização de processos de licitação dos produtos a serem adquiridos e distribuídos para as instituições e organizações beneficiárias nos estados e municípios.

A monitoração e avaliação dos produtos e resultados destas ações não eram efetivas e tempestivas na medida em que a sua concepção e implementação eram baseadas na gestão de processos e recursos para a descentralização da execução por entidades federais, estaduais, municipais ou sociais, que geralmente tinham os recursos e produtos monitorados apenas por

relatórios de prestação de contas ao FNDE, e os resultados avaliados indiretamente por pesquisas nacionais sobre a educação do país feitas pelo INEP.

Os processos de formulação e de implementação eram desenvolvidos a partir de procedimentos e instrumentos normativos que regulamentavam a apresentação e aprovação de propostas de projetos com planos de trabalho destas instituições pelos dirigentes da SEB, que por sua vez delegavam aos gestores do FNDE o repasse e o controle dos recursos a essas instituições; ou ainda por projetos, atividades e operações de transferência direta de recursos aos cidadãos e instituições beneficiárias através de instituições financeiras como a CEF.

Os Programas Universidade do Século XXI e Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação, embora com objetivos e estratégias modificadas, também foram mantidos em 2005, e os Programa de Desenvolvimento do Ensino de Especial, do Ensino Profissional, do Ensino Médio, do Ensino de Graduação, do Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa Científica, que foram criados em 2005, continuaram a implementar as ações principais de manutenção e ampliação de instituições federais de ensino, além de algumas ações que já existiam para o apoio a órgãos estaduais e municipais e organizações sociais.

A elaboração e execução dessas ações continuaram sendo realizadas de forma descentralizada por projetos ou atividades com processos de repasse dos recursos para a manutenção e ampliação das instituições federais de educação nestes níveis de ensino; ou ainda por projetos, atividades ou operações baseadas em processos de convênios e transferências de recursos para órgãos municipais e estaduais ou organizações sociais de educação, através do FNDE ou do FAT.

A monitoração dos produtos destas ações também era realizada mediante prestação de contas, e a avaliação dos resultados era realizada pelas entidades de pesquisas nacionais sobre educação, pois não havia procedimentos e instrumentos de monitoração e avaliação direta efetiva e tempestiva de seus programas.

10.3. Conclusões sobre a Gestão dos PPAs no MEC

A análise da gestão dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007 no MEC corrobora que as etapas de elaboração, implementação e avaliação dos seus programas e ações eram adequadas na medida em que estavam associadas e subordinadas à especialização e hierarquização dos departamentos e órgãos. As funções e atribuições dos gerentes de programas, responsáveis pela monitoração dos produtos e avaliação dos resultados, também eram associadas e subordinadas às funções e atribuições dos dirigentes dos departamentos, responsáveis pela realização dos processos e execução dos recursos.

A análise dos Relatórios de Avaliação dos Programas dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007 no MEC (ver Anexos 2 e 3), verificou que a organização e a institucionalização da estrutura estratégica dos programas era associada e subordinada à estrutura burocrática dos departamentos. As avaliações destes seis ciclos de gestão de programas do PPA pelos departamentos do MEC, verificam também que a lógica gerencial da gestão dos produtos e resultados era adequada à lógica tradicional da gestão dos processos e recursos.

De acordo com as avaliações dos gerentes de programas e dirigentes de departamentos, os objetivos dos programas eram adequados aos objetos dos problemas, a formulação e a implementação dos programas eram adequadas aos departamentos, e a elaboração e execução das ações eram adequadas aos departamentos. Portanto, os gerentes e dirigentes reconhecem que os programas são adequados aos problemas na medida em que as estruturas verticalizadas e especializadas dos programas e ações e dos departamentos e órgãos estão associadas.

As avaliações dos gerentes e dirigentes sobre a gestão dos programas do PPA pelos departamentos do MEC, também verificaram que a geração dos produtos e a aferição dos resultados adequada às metas, estavam associadas à execução dos processos adequada à elaboração das normas e à liquidação dos recursos adequada à alocação das finanças.

Neste sentido, a execução dos processos era adequada quando a aplicação das normas era efetiva e tempestiva, a execução dos recursos era adequada quando a alocação das receitas e a liquidação das despesas eram efetivas e tempestivas, e a aferição das metas era adequada quando a definição e a informação dos produtos e resultados eram efetivas e tempestivas.

As avaliações verificam ainda que a participação adequada dos gerentes e dirigentes e de gestores e executores na gestão dos programas, era associada à sua capacitação, bem como a coordenação adequada dos órgãos e departamentos está associada à comunicação entre eles.

Assim, pode-se afirmar que neste arranjo administrativo, a monitoração dos produtos e avaliação dos resultados pelos coordenadores das ações e gerentes dos programas do PPA eram adequadas na medida em que estavam associadas e subordinadas à realização dos processos e a execução dos recursos pelos departamentos e órgãos.

11. CONCLUSÃO

O modelo de gestão introduzido pelo PPA 2000-2003 propôs a integração do planejamento e do orçamento a partir do gerenciamento dos projetos e atividades dos departamentos por programas, que passaram a ser a principal unidade de gestão dos processos, recursos, produtos e resultados das ações dos órgãos governamentais. No entanto, esse alinhamento entre o planejamento e o orçamento dos projetos e atividades por programas só foi efetivo no PPA do MEC na medida em que as estruturas de gestão estratégica dos programas se subordinaram às estruturas de gestão burocráticas dos departamentos.

O arranjo de administração matricial do PPA no MEC tradicionalmente priorizou mais a gestão dos processos e recursos do orçamento elaborados e executados pelas estruturas burocráticas dos departamentos e órgãos, do que a gestão dos produtos e resultados monitorados e avaliados pelas estruturas estratégicas dos programas e ações, o que gerou incongruências e inconsistências nos arranjos de contratualização e responsabilização entre as funções e atribuições dos dirigentes dos departamentos e dos gerentes dos programas.

Estes arranjos de administração gerencial se caracterizaram por uma assimetria de poder entre as funções e atribuições dos dirigentes das estruturas burocráticas (secretarias, diretorias e coordenadorias) e as funções e atribuições dos gerentes das estruturas estratégicas (programas, projetos e atividades), tanto nas ações e relações do âmbito intra-ministerial (de um ministério finalístico) quanto nas ações e relações do âmbito inter-ministerial (entre o ministério central e um finalístico) para a gestão dos programas dos PPAs no MEC.

No âmbito intra-ministerial finalístico, o planejamento, o orçamento e o gerenciamento dos programas e ações se subordinaram às funções e atribuições dos dirigentes dos departamentos e órgãos responsáveis pela elaboração e execução dos processos e recursos, que prevaleceram sobre as funções e atribuições dos gerentes dos programas e coordenadores dos projetos e atividades responsáveis pela monitoração e avaliação dos produtos e resultados. No âmbito inter-ministerial, o planejamento, o orçamento e o gerenciamento dos programas e ações se subordinaram às as funções e atribuições dos dirigentes e gestores das secretarias e diretorias dos órgãos centrais (SPI e SOF/MPOG) que prevaleceram sobre as funções e atribuições dos dirigentes e gestores dos órgãos setoriais (SE e SPO/MEC).

No MEC, a elaboração e execução dos recursos e processos e a monitoração e avaliação dos produtos e resultados dos programas dos PPAs foram condicionadas pelos procedimentos e regulamentos das estruturas burocráticas dos departamentos, uma vez que os poderes sobre a gestão dos recursos e processos continuaram sob a responsabilidade dos dirigentes e executores de secretarias e diretorias do Ministério, em detrimento dos poderes dos gerentes e coordenadores para a gestão dos produtos e resultados.

Os processos e os recursos, embora fossem planejados por programas, foram executados por departamentos, de acordo com regulamentos e procedimentos burocráticos estabelecidos pelos dirigentes dos órgãos do ministério, enquanto unidades gestoras responsáveis pela elaboração das resoluções para a alocação dos recursos. A aplicação das regras e realização das tarefas, bem como a dotação das receitas e a liquidação das despesas não eram atribuições das funções dos gerentes e coordenadores das estruturas

estratégicas dos programas e ações e sim dos dirigentes das estruturas burocráticas dos departamentos e órgãos.

Os produtos e resultados, embora fossem monitorados e avaliados por programas, eram formulados e implementados por departamentos, de acordo com os instrumentos e procedimentos adotados pelos executores e gestores das instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais e organizações sociais de educação, enquanto unidades executoras responsáveis pela geração dos produtos e a produção dos resultados, que eram aferidos e informados aos gerentes de programas que se encontravam subordinados a dirigentes de departamentos do ministério. A aferição e informação das metas de produtos e resultados não eram atribuições das funções dos dirigentes das estruturas burocráticas dos departamentos e órgãos e sim dos gerentes e coordenadores das estruturas estratégicas dos programas.

O PPA 2004-2007 no MEC manteve o modelo de gestão do PPA 2000-2003, com algumas mudanças na gestão dos programas pelos departamentos para tentar promover integração do planejamento e do orçamento a partir do gerenciamento dos programas. Os sistemas de planejamento e orçamento do MEC continuaram a funcionar de forma paralela, sem que o gerenciamento conseguisse integrá-los. As reformas introduzidas por instituições normativas ainda não conseguiram o efetivo alinhamento de suas organizações administrativas. Os métodos de formulação, implementação e aferição das ações dos programas foram estabelecidos de forma impositiva pelos órgãos centrais aos departamentos dos órgãos setoriais e finalísticos, o que diminui a legitimidade do modelo de planejamento, orçamento e gerenciamento por programas.

Os problemas dos PPAs no MEC podem ser atribuídos principalmente a questões estruturais do arranjo matricial entre os programas e os departamentos, além de problemas conjunturais gerados por mudanças políticas e burocráticas na gestão das ações e dos órgãos governamentais. Dentre os problemas de estrutura do PPA destaca-se a adoção de um modelo puro e universal de programa como principal unidade gestora das ações, que deveria se sobrepôr aos órgãos finalísticos.

A instituição de uma lógica de estrutura programática universal que não se flexibilizou para se adequar às lógicas das estruturas burocráticas setoriais, não tornou efetiva a institucionalização das ações nas formas de organização dos órgãos. Os programas que não adequaram a gestão seus produtos e resultados à gestão dos processos e recursos dos departamentos, acabaram por não promover seus incentivos e objetivos administrativos.

A insistência de implantação de uma estrutura de programa levou a uma resistência de institucionalização nas estruturas dos departamentos do MEC, pois os dirigentes destes temiam perder para os gerentes daqueles o poder sobre a administração da organização. Essa tensão entre gerentes de programas e dirigentes de departamentos levou a uma assimetria de informações sobre a gestão dos recursos e processos dos órgãos e a gestão dos produtos e resultados das ações.

Assim, a relação de tensão entre os gerentes dos programas e os dirigentes dos departamentos do MEC, não colaborou para o fluxo da informação sobre a realização dos processos e recursos e geração dos produtos e resultados.

A gestão por programas voltada para a geração de produtos e resultados foi uma virtude do modelo de gestão dos PPAs no MEC, mas a institucionalização da estrutura de programa para a coordenação das ações sobreposta à organização da estrutura de departamentos para a coordenação dos órgãos, demonstrou ser uma fraqueza do modelo. Este modelo de programa buscou promover a relação entre a gestão de processos e recursos e de produtos e resultados, como um arranjo ótimo para a organização dos órgãos e das ações, mas a sua institucionalização falhou quando os programas eram construídos sem reconhecer a realidade dos departamentos estabelecidos.

Os órgãos do MEC sempre se caracterizaram por uma organização tradicional baseada numa estrutura burocrática de gestão dos processos e dos recursos pelos dirigentes dos seus departamentos, com uma fraca tendência de institucionalização de uma organização gerencial baseada numa estrutura programática de gestão dos produtos e resultados. Esta reforma da gestão pretendida pelo PPA era possível e desejável desde que os programas não fossem impostos aos departamentos despreparados para tal reforma.

A proposta do modelo de gestão dos PPAs foi agregar e gerenciar as ações de acordo com uma lógica matricial que associou os processos e recursos dos departamentos aos produtos e resultados dos programas, com a integração entre os incentivos e os objetivos dos sistemas de planejamento e orçamento, de maneira a promover a contratualização e responsabilização entre seus dirigentes e gerentes. No entanto, nos arranjos dos PPAs do MEC os incentivos e objetivos para a gestão das ações por programas pelos gerentes foram associados à gestão dos departamentos dos órgãos, criando novas estruturas programáticas de

organização do planejamento, orçamento e gerenciamento das políticas públicas subordinada às estruturas burocráticas.

O conceito de programa adotado partiu da identificação de problemas ou demandas de políticas públicas para a coordenação de ações e órgãos que realizariam processos e recursos suficientes para atingirem os produtos e resultados necessários ao atendimento destes problemas e demandas. No entanto, o modelo de gestão dos PPAs no MEC não se adequou aos problemas e às demandas dos programas, como unidade gestora para o gerenciamento dos sistemas de planejamento e de orçamento.

A universalidade do modelo de gestão dos programas, que se sobrepôs às especificidades dos departamentos, prejudicou a integração entre o planejamento e o orçamento por meio da coordenação da gestão dos produtos e resultados pelos gerentes e da gestão dos processos e recursos pelos dirigentes. Neste sentido, o modelo de programa adotado pelos PPAs não se adequaram à complexidade e especificidade das ações e dos órgãos governamentais.

O equilíbrio do arranjo matricial entre programas e departamentos dependeu das formas adotadas pelos gerentes e dirigentes para coordenar as ações e os órgãos. Assim, os programas e departamentos do Ministério da Educação foram tradicionalmente organizados por níveis e modalidades de educação, com processos e recursos definidos e efetuados por grandes linhas de ação agregadas por programas congruentes com o arranjo dos órgãos especializados, o que permitiu aos dirigentes maior discricionariedade e flexibilidade na gestão dos processos e recursos, em detrimento da gestão dos produtos e resultados pelos gerentes.

Esse arranjo de gestão partiu do pressuposto de que para os gestores dos órgãos centrais de planejamento e orçamento, os programas pontuais e específicos facilitaram a sua identificação com os problemas e demandas e a formulação de suas metas e tarefas, mas dificultaram alocação de receitas e a liquidação de despesas, que ficaram engessadas por programa, projeto ou atividade. Já os programas universais e generalísticos dificultaram a sua identificação com os problemas e demandas e a formulação de metas e tarefas, mas facilitaram a alocação das receitas e a liquidação das despesas, pois os processos e recursos necessários para a implementação das ações estavam sob a discricionariedade dos dirigentes dos órgãos. Os órgãos centrais de planejamento e orçamento propuseram soluções modestas para este problema de integração dos órgãos setoriais e finalísticos.

Destarte, nos ciclos anuais de gestão dos programas dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007 no MEC, verificou-se que houve uma subordinação das funções e atribuições dos gerentes e coordenadores das estruturas programáticas em detrimento das decisões e ações dos dirigentes e gestores das estruturas burocráticas. Embora em alguns órgãos tenha havido reformas institucionais e organizacionais das regras e estruturas dos departamentos para se adequar às tarefas e metas dos programas, no MEC continuou havendo incongruências e inconsistências na associação entre as estruturas de gestão burocrática e programática, sem a efetiva integração entre os sistemas de planejamento, orçamento e gerenciamento do arranjo matricial da administração federal.

A análise dos Relatórios de Avaliações dos quatro ciclos de gestão anual do PPA 2000-2003 e dos dois primeiros anos do PPA 2004-2007, realizadas pelos gerentes de programas e dirigentes de departamentos do MEC,

coordenados pelos gestores da SPI/MPOG, demonstrou problemas associados à institucionalização e à organização dos programas e departamentos e das funções dos seus gerentes e dirigentes, verificando a inconsistência e a incongruência entre a estrutura estratégica proposta e a estrutura burocrática estabelecida.

Os gerentes de programas, enquanto gestores técnicos ou políticos delegados pelos dirigentes dos departamentos dos ministérios, eram reconhecidos apenas pelas suas funções e atribuições de gestores burocráticos na estrutura dos departamentos, mas não conhecidos pelas suas funções e atribuições de gerentes estratégicos na estrutura dos programas. Também os procedimentos de planejamento dos programas não eram reconhecidos como instrumentos efetivos de gestão para o alcance dos produtos e resultados, mas sim como instrumentos de controle dos processos e recursos pelos órgãos centrais e setoriais de planejamento e orçamento.

O sistema de planejamento dos programas introduziu um processo de participação da sociedade civil organizada, em reuniões de apresentação e discussão com ministros de estado das diretrizes estratégicas do plano. No entanto, estas reuniões não trataram da elaboração, execução, monitoração e avaliação dos programas, projetos e atividades, que estavam sendo formulados por gestores burocráticos ou políticos delegados pelos dirigentes dos órgãos setoriais e finalísticos dos ministérios juntamente com os gestores dos órgãos centrais de planejamento e orçamento. O processo de participação social serviu, portanto, apenas para legitimar as decisões e ações dos dirigentes, pois já estavam sendo propostas e discutidas pelos atores políticos e burocráticos.

Também foi introduzido no sistema de planejamento, o processo de revisão anual dos programas, projetos e atividades do PPA, buscando adequar o planejamento e o orçamento à dinâmica das políticas do governo, reduzindo as inconsistências originadas na elaboração do plano, mas que foi realizado como uma forma de reduzir o espectro de programas, projetos e atividades pontuais em favor de grandes linhas de ação para alocação discricionária dos recursos.

O sistema de orçamento introduziu a cada elaboração anual do orçamento projeções de recursos para os três próximos exercícios anuais seguintes, mas que não demonstrou consistência com as LDO's e LOA's elaboradas nos anos seguintes, pois não tiveram uma base realista para a estimativa dos recursos dos programas nos orçamentos seguintes. Ainda foi mudada a data de entrega pelo Executivo ao Legislativo do relatório anual de avaliação do plano, para que houvesse tempo deste ser utilizado como subsídio para a elaboração do Projeto da LOA.

O sistema de gerenciamento introduziu novas práticas de gestão estratégica para a elaboração, execução, monitoração e avaliação das tarefas, regras, despesas e metas das ações dos programas, mas, no entanto, estas práticas de gestão não tiveram uma efetiva institucionalização dentro das organizações da administração pública brasileira.

O gerenciamento dos programas passou por importantes mudanças para a integração das estruturas burocráticas e programáticas de gestão do planejamento e do orçamento. Os gerentes de programas passaram a ter funções e atribuições estabelecidas na estrutura dos órgãos, sendo nomeados os dirigentes maiores dos órgãos responsáveis pela implementação dos programas, bem como as funções e atribuições de seus gerentes executivos e coordenadores

de ação, definidos por cargos na estrutura dos departamentos ocupados por agentes burocráticos ou políticos nomeados para tal. Também foram criadas como instâncias colegiadas de gestão do plano e dos programas, o Comitê de Gestão dos Programas e o Comitê de Coordenação dos Programas, bem como o Sistema de Avaliação dos Programas, mas que ainda não tiveram atuação efetiva comprovada na gestão dos programas.

Destarte, o modelo de gestão dos dois últimos PPAs implantados nos últimos seis anos pelo MEC, procurou introduzir uma cultura gerencial orientada para o desempenho dos programas e departamentos, mas os custos transacionais de institucionalização das estruturas programáticas nas estruturas burocráticas foram maiores que os resultados alcançados, pois os PPAs se caracterizaram por um arranjo de gestão dos programas subordinado aos departamentos, com uma estrutura organizacional e institucional matricial em que prevaleceu a lógica tradicional sobre a lógica gerencial.

12. BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, nº 10, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. Em: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Reforma do Estado e experiência internacional*. Brasília, ENAP, mimeo, 1996.
- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. *Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública*. Em: Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 48, nº 3, set-dez, 1997.
- ATAÍDE, Pedro Antonio Bertone. *Avaliação do Plano Plurianual: Análise das Restrições à sua Integração ao Ciclo de Gestão Pública Federal*. Dissertação de Mestrado em Administração. Brasília: UnB, 2005.
- BEHN, Robert. *O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da Accountability Democrática*. Revista do Serviço Público, Ano 49, nº 4, out-dez, 1998.
- BRASIL, República Federativa do. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.
- BRASIL, República Federativa do. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- BRASIL, República Federativa do. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

- BRASIL, Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1995.
- BRASIL, República Federativa do. Lei nº 9.267, de 10 de maio de 1996.
- BRASIL, República Federativa do. Portaria MP nº 42, de 14 de abril de 1999.
- BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998.
- BRASIL, República Federativa do. Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004.
- BRASIL, República Federativa do. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.
- BRASIL, República Federativa do. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.
- BRASIL, República Federativa do. Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Formação de Multiplicadores do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Brasília: ENAP, 2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV, 1998.
- CAIDEN, Gerald E. The concept of neutrality. In H.K. Asmerom and Elisa P. Reis (Orgs.). *Democratization and bureaucratic neutrality*. New York: St. Martin's Press, INC., 1991.
- CORE, Fabiano Garcia. *Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento*. Brasília: ENAP, 2001.
- CORE, Fabiano Garcia. *Reformas Orçamentárias no Brasil: Uma Trajetória e Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos*. Em: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la

- Administración Pública. Madrid, España: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.
- CUNHA, M. W. V. *O sistema administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: CEBRAPE, 1963.
- DINIZ, Eli. *Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma*. Revista do Serviço Público, Ano 47, v.120, n.2, mai-ago 1996.
- EAST, Peter. *From outputs to outcomes, opening address to the Public Service Senior Management Conference*, Nova Zelândia: Wellington, 9 de Outubro, 1997.
- ESPINO, José Ayala. *Instituciones e Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Santiago, 2001.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- GAETANI, Francisco. *Políticas de Gestão Pública para o Próximo Governo*. Revista Res Publica, ano II, n.2. Brasília, 2003.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*. Brasília: IPEA, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. Editora Atlas, 11ª edição, 2001.
- GUERREIRO-RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações. Uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.

- GUERREIRO-RAMOS, Alberto. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- KAUFMAN, Robert R. *A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas*. Em: Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP. Ano 49, Nº 1, jan-mar 1998.
- KELLY, Joanne; WANNA, John. *A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo*. Em: Revista do Serviço Público. Brasília> ENAP. Ano 52, nº 3, jul-set 2001.
- MARTINS, Humberto Falcão. *Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração*. Revista do Serviço Público, ano 48, nº1, jan-abr, 1997.
- MARTINS, Luciano. *Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Cadernos ENAP, no 8, 1995.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Tomos I e II. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1993.
- MELO, Marcus André. *Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal*. Revista do Serviço Público, ano 47, nº 1, jan-abr 1996.
- NUNES, Edson O. *Modernização, desenvolvimento e serviço público: Notas sobre a reforma administrativa no Brasil*. In: Ipea, *Perspectivas da economia brasileira*. Brasília: Ipea, 1992.
- OFFE, Clauss. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

- PACHECO, Regina Silvia. *Contratualização de Resultados no Setor Público: A Experiência Brasileira e o Debate Internacional*. Em: IX Congresso Internacional del CALAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 2004.
- POLLIT, Christopher. *A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho*. Em: Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, Ano 50, nº 4, out-dez 1999.
- POLLITT, C. *Managerialism and the public services: the angloamerican experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell, 1990.
- POLLITT, Christopher. *A Integração da Gestão Financeira e da Gestão por Desempenho*. Revista do Serviço Público, Ano 50, nº 4, out-dez, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal*. Em: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- RAMOS, N. M. Modernização administrativa e estratégias de mudança: Algumas reflexões sobre o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, 15.ed. (extra): p.168-90, 1981.
- RUA, Maria das Graças. *Desafios da Administração Pública Brasileira: governança,, autonomia, neutralidade*. Revista do Serviço Público, ano 48, nº 3, set-dez 1997.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica*. São Paulo: Atlas, 1990.

- WEBER, Max. *Burocracia: A Política como Vocação*; In: H.H. Gerth e C.Wright Mills (Orgs.) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- WILDAVSKY, Aaron. *Budgeting: a comparative theory of budget process*. New Brunswick: Transactional Books, 1986.
- WILDAVSKY, Aaron. *The New Politics of the Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown and Company, 1992.
- WILSON, Woodrow. *O Estudo da Administração*. Cadernos de Administração Pública, nº 16. Rio de Janeiro: FGV, 1954.
- YIN, Robert K. *The Case Study Research: design and methods*. Sage Publications Inc., 1989.

ANEXO 1

CONCEITO E ESTRUTURA DE PROGRAMA

Programa

O Programa é um conjunto articulado de ações que concorrem para um objetivo comum, previamente estabelecido. Os programas são instituídos pelo plano plurianual, visando a solução de um problema, o atendimento a uma demanda da sociedade ou ainda o aproveitamento de uma oportunidade como causa de instituição de um programa. Os programas são desdobrados em ações, que podem ser projetos ou atividades, dos quais resultam a produção de bens e serviços.

O programa é módulo de ligação entre planejamento e orçamento. Em termos de planejamento, o programa é um instrumento de organização das ações do Governo. Em termos de gerenciamento, o programa é uma unidade de gestão, constituindo o âmbito das atividades de monitoramento, controle e avaliação de desempenho.

Atributos do Programa

Tipos de programa - Os programas do PPA podem ser classificados em quatro tipos, a saber:

Programas Finalísticos – são os programas cujos objetivos visam solucionar problemas ou atender a demandas da sociedade. Quando suas ações são desenvolvidas por mais de um órgão setorial, são chamados de programas finalísticos multissetoriais.

Programas de Serviço ao Estado – são os programas destinados a atender demandas do próprio Governo. Suas ações são executadas por órgãos que tem por finalidade o atendimento à administração pública.

Programas de gestão de políticas públicas – são os programas que congregam ações que tem por finalidade o planejamento, a formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas.

Programas de apoio administrativo – são os programas com atividades padronizadas tipicamente administrativas, que, embora colaborem para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis de apropriação direta pelos demais tipos de programa.

Denominação – deve traduzir de forma sintética, os propósitos do programa. É a forma pela qual o programa será conhecido pela sociedade. Pode-se utilizar nomes fantasia.

Justificativa – descreve de forma sucinta as razões que motivam a criação do programa, as causas do problema ou a origem da demanda da sociedade e o alinhamento destas aos macro-objetivos das Orientações Estratégicas do Presidente da República.

Objetivo – expressa o problema que se busca combater ou a demanda que se pretende atender. O objetivo do programa, sempre mensurável por um indicador, expressa a busca de um resultado, descrevendo a finalidade do programa com concisão e precisão.

Público alvo – identificação e quantificação dos beneficiários do programa, que podem ser expressos em população, comunidades e instituições beneficiadas diretamente e legitimamente pelos resultados almejados pelo programa. Em determinados casos, o programa pode beneficiar um número maior de pessoas do que o previsto na análise da necessidade. Caso isso ocorra de forma não intencional, esse excedente não deve ser identificado como público-alvo, pois não representam beneficiários diretos ou legítimos.

Unidade responsável - órgão setorial da administração pública responsável pelo gerenciamento do programa. Nome do gerente, sua identificação e telefone são informações essenciais, tendo em vista que o modelo de gerenciamento por programas pressupõe a personificação da responsabilidade. O cidadão tem o direito de saber quem é o responsável pela implementação de determinado programa.

Horizonte temporal – prazo de execução que identifica se o programa é de natureza contínua ou temporária. Para os programas de natureza temporária, deverão ser indicados mês e ano de início e mês e ano previsto para o término do programa.

Valor do programa – expressa o montante de recursos necessários para a execução do programa. Para programas de natureza contínua, deve ser indicado o valor total do programa no PPA.

Atributos da Ação

A ação é constituída por um conjunto de operações cujo produto contribui para os objetivos do programa. São atributos da ação:

Título – Assim como a denominação do programa, o título é a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDOs e LOAs. Expressa, em linguagem clara e concisa, a finalidade da ação.

Unidade Responsável – identifica o órgão responsável pela execução da ação, podendo ser uma instituição pública ou privada.

Tipo – Quanto ao tipo as ações podem ser:

Atividades – conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação governamental. A classificação como atividade só se aplica a ações financiadas, total ou parcialmente, com recursos orçamentários.

Projetos – conjunto de operações limitas no tempo que concorrem para expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto.

Operações Especiais – são ações que não contribuem para a manutenção das ações do Governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta ao Estado, mas contribuem de forma indireta para a geração de bens ou serviços ofertados à sociedade.

Ações Não-Orçamentárias – são que compõem o elenco das ações do programa mas que não demandam recursos orçamentários mas geram bem ou serviço para uma parcela ou para a totalidade do público-alvo.

Modalidade de Implementação – modo pelo qual a ação é realizada. Pode ser: i) direta – ações executadas pelo Governo, com recursos próprios; b) indireta – ações executadas por terceiros, com recursos da União; e c) linhas de crédito – financiamento concedido à população para geração direta de produto à sociedade.

Produto – o bem ou serviço resultante da execução da ação.

Unidade de Medida – parâmetro que permite a quantificação do produto.

Metas físicas – estabelecem a quantidade de produto a ser ofertado, de forma regionalizada (se for o caso), por cada ação num determinado horizonte de tempo. O critério para a distribuição de metas por unidade da Federação é o da localização dos beneficiários. A meta é nacional quando atinge todo o país.

Dados financeiros – são as estimativas de custos da ação, desdobradas por fonte de recursos e distribuídas pelos anos de vigência do Plano. São as seguintes fontes: OGU, Plano de Dispêndio das Estatais, Agências Oficiais de Crédito e Parcerias.

ANEXO 2

ANÁLISE DA GESTÃO DOS PROGRAMAS DO PPA 2000-2003

Tabela 1: Análise da gestão dos programas do PPA no MEC de 2000 a 2003.

Características	Arranjo dos Programas e Departamentos	Gestão dos processos	Gestão dos recursos	Gestão dos produtos	Gestão dos resultados
Programas					
Escola de Qualidade para Todos	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p> <p>Centralização de processos de licitação para a aquisição e</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Alocação não tempestiva e não efetiva dos recursos para a execução.</p> <p>Alocação de recursos concentrada em ações amplas para a alocação discricionária.</p> <p>Realização das despesas adequadas à</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Aplicação dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Definição dos produtos</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas não utiliza sistema de informações gerenciais.</p> <p>Aplicação dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação intempestiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p>

	<p>estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Participação dos gerentes não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>distribuição de produtos e serviços.</p> <p>Realização das tarefas adequada à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas não tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas não tempestiva.</p>	<p>dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva.</p>	<p>adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos não adequada às metas.</p>	<p>resultados</p> <p>Capacitação dos gestores não adequada para a avaliação dos resultados.</p> <p>Avaliação dos resultados não efetiva para a reformulação do programa e das ações</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequada às metas.</p>
Toda Criança na Escola	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas para instituições ou cidadãos beneficiários de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Alocação de recursos concentrada em ações amplas para a alocação discricionária.</p> <p>Realização das</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Aplicação dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas não utiliza sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação não tempestiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores e</p>

	<p>estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Participação dos executores e gestores não adequada para a gestão do programa</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>projetos dos órgãos estaduais e municipais</p> <p>Centralização de processos de licitação para a aquisição e distribuição de produtos e serviços.</p> <p>Realização das tarefas adequada à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas não tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas não tempestiva.</p>	<p>despesas adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva.</p>	<p>produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Participação não efetiva do público na monitoração dos produtos.</p> <p>Definição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>gerentes</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Avaliação dos resultados não efetiva para a revisão do programa e das ações</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados não adequada às metas.</p>
Educação de Jovens e Adultos	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos para instituições ou cidadãos beneficiários fundos públicos, ou transferências indiretas de instituições financeiras para</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Aplicação dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação intempestiva das</p>

	<p>de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>estaduais e municipais.</p> <p>Realização das tarefas adequada à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas não tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas não tempestiva.</p>	<p>órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Alocação dos recursos não tem a participação dos gerentes de programas</p>	<p>tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Participação não efetiva do público na monitoração dos produtos.</p>	<p>informações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Avaliação dos resultados não efetiva para a revisão do programa e das ações</p>
Desenvolvimento da Educação Especial	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Realização das tarefas</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos.</p> <p>Alocação de recursos concentrada em ações amplas para a alocação discricionária.</p> <p>Alocação dos recursos não tem a participação dos gerentes de programas.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição dos produtos não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos coordenadores.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Verificação dos resultados não adequados à execução dos recursos</p>

	<p>ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gerentes e dirigentes na gestão dos programas.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>adequada à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas não tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas não tempestiva.</p>	<p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva e não efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva e não efetiva.</p>	<p>coordenadores.</p> <p>Capacitação não adequada dos gerentes e coordenadores de programa para a monitoração dos produtos.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p>	<p>dos recursos</p> <p>Avaliação dos resultados não efetiva para a revisão do programa e das ações.</p>
Desenvolvimento da Educação	Definição do objetivo do programa adequada	Execução de processos por normas	Execução de recursos por descentralização	Monitoração dos produtos por relatórios	Avaliação dos resultados por

<p>Profissional</p>	<p>ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gerentes e dirigentes na gestão dos programas.</p>	<p>para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p> <p>Realização das tarefas adequadas à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas não tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas não tempestiva.</p>	<p>de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos.</p> <p>Realização das despesas adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva e não efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva e não efetiva.</p>	<p>de prestação de contas das instituições federais de ensino e dos órgãos estaduais e municipais ou das organizações sociais.</p> <p>Aferição dos produtos não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos coordenadores.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores para a monitoração dos produtos não é adequada</p> <p>Geração dos produtos efetiva.</p>	<p>realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Verificação dos resultados não adequados à execução dos recursos</p> <p>Avaliação dos resultados não efetiva para a revisão do programa e das ações</p>
----------------------------	--	---	---	---	---

	<p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>				
Desenvolvimento do Ensino Médio	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios órgãos estaduais e municipais Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva e não</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas das instituições federais de ensino e dos órgãos estaduais e municipais ou das organizações sociais.</p> <p>Aferição dos produtos não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p>

	<p>estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Realização das tarefas adequada à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas tempestiva.</p> <p>Capacitação dos executores para a realização dos processos não é adequada.</p>	<p>efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva e não efetiva.</p>	<p>tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos coordenadores.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p>	<p>resultados</p>
--	---	---	--	--	-------------------

<p>Desenvolvimento do Ensino de Graduação</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na implementação das</p>	<p>Execução de processos para implementação por instituições federais de ensino.</p> <p>Capacitação dos executores para a realização dos processos adequada.</p> <p>Realização das tarefas adequadas à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas não tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas não tempestiva.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para implementação por instituições federais de ensino.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas para instituições federais de ensino.</p> <p>Alocação dos recursos não tem a participação dos gerentes de programas</p> <p>Realização das despesas adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva e não efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva e não efetiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas das instituições federais de ensino.</p> <p>Aferição dos produtos por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos coordenadores.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p>
--	---	--	--	---	---

	<p>ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>				
Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas no</p>	<p>Execução de processos para implementação por instituições federais de ensino.</p> <p>Capacitação dos executores para a realização dos processos adequada.</p> <p>Realização das tarefas adequadas à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas não tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas não tempestiva.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para implementação por instituições federais de ensino.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas para instituições federais de ensino.</p> <p>Dotação de recursos adequada às metas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva e efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva e efetiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas das instituições federais de ensino.</p> <p>Aferição dos produtos não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos</p>

	<p>institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino.</p> <p>Coordenação adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>		<p>efetiva.</p>	<p>produtos pelos executores aos coordenadores.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p>	<p>resultados</p>
--	--	--	-----------------	--	-------------------

<p>Hospitais de Ensino</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino.</p> <p>Coordenação adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na implementação das</p>	<p>Execução de processos para implementação por instituições federais de ensino.</p> <p>Realização das tarefas adequadas à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas tempestiva.</p> <p>Capacitação dos executores para a realização dos processos adequados.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para implementação por instituições federais de ensino.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas para instituições federais de ensino.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva e efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva e efetiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas das instituições federais de ensino.</p> <p>Aferição dos produtos não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos coordenadores.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p>	<p>Aferição das metas não realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p>
-----------------------------------	---	---	---	---	---

	<p>ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>				
Estatísticas e Avaliações Educacionais	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas no</p>	<p>Execução de processos para implementação por órgão.</p> <p>Realização das tarefas adequadas à aplicação das normas.</p> <p>Aplicação das normas tempestiva.</p> <p>Realização das tarefas tempestiva.</p> <p>Capacitação dos executores para a realização dos processos adequada.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para implementação por órgão federal.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas para órgão federal.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva e efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva e efetiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas das instituições federais de ensino.</p> <p>Aferição dos produtos realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos</p>	<p>Aferição das metas realizada por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação efetiva do público na avaliação dos resultados</p>

	<p>institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgão federal.</p> <p>Coordenação adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>			<p>coordenadores.</p> <p>Geração dos produtos efetiva.</p>	
--	--	--	--	--	--

ANEXO 3

ANÁLISE DA GESTÃO DOS PROGRAMAS DO PPA 2004-2007 EM 2004 E 2005

Tabela 2: Análise da gestão dos programas do PPA no MEC em 2004.

Características	Arranjo dos Programas e Departamentos	Gestão dos processos	Gestão dos recursos	Gestão dos produtos	Gestão dos resultados
Programas					
Brasil Alfabetizado	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa dissociada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa não adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações não adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p> <p>Execução das etapas não adequada às normas dos processos.</p> <p>Participação não efetiva dos gerentes na</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos.</p> <p>Alocação de recursos concentrada em ações amplas para a alocação discricionária.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva e não efetiva</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos coordenadores.</p> <p>Capacitação não adequada dos gerentes e coordenadores de programa para a monitoração dos produtos.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Participação efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Capacitação dos gestores não adequada para a avaliação dos resultados.</p> <p>Geração dos resultados não adequada.</p>

	<p>ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gerentes e dirigentes na gestão dos programas.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p>	<p>efetiva dos gerentes na gestão dos processos.</p> <p>Capacitação não adequada dos gerentes para a realização dos processos</p>	<p>efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva e não efetiva.</p>	<p>produtos.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p>	
<p>Brasil</p> <p>Escolarizado</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa dissociada da organização dos</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p>

	<p>da organização dos departamentos.</p> <p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Formulação do programa não adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações não adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores</p>	<p>sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Centralização de processos de licitação para a aquisição e distribuição de produtos e serviços.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos.</p> <p>Alocação de recursos concentrada em ações amplas para a alocação discricionária.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>organizações sociais.</p> <p>Participação efetiva do público na geração e monitoração dos produtos.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p>	<p>Aferição de metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Participação efetiva do público na avaliação dos resultados.</p> <p>Avaliação dos resultados não efetiva para a revisão do programa e das ações</p>
--	---	---	---	---	--

	<p>na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p>				
<p>Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária</p>	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa dissociada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa não adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações não adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução para instituições federais de ensino.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos instituições federais de ensino.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas às instituições federais de ensino.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestivas mas efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva mas efetiva.</p>	<p>Aferição não efetiva de metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos coordenadores.</p> <p>Aferição dos produtos não adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos não efetiva.</p> <p>Monitoração dos produtos não efetiva.</p> <p>Capacitação dos gestores e executores para a monitoração das ações.</p>	

	<p>institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p>				
Educação na Primeira Infância	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada à organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequada à execução pelos órgãos.</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências indiretas de fundos públicos.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p>

	<p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p>	<p>estaduais e municipais e das organizações sociais.</p>	<p>não tempestivas e não efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva e não efetiva.</p>		
<p>Escola Básica Ideal</p>	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa dissociada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa não adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações não adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos municipais ou</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de órgãos municipais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com órgãos municipais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos municipais.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de órgãos municipais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências indiretas de fundos públicos.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva e não efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva e não efetiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p>	

	<p>municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p>				
Escola Moderna	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa dissociada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa não adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações não adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino e órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Centralização de processos de licitação para a aquisição e distribuição de produtos e serviços.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva e não efetiva.</p> <p>Liquidação das despesas não</p>		

	<p>programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p>		<p>tempestiva e não efetiva.</p>		
<p>Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino</p>	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa dissociada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa não adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas não à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Participação não adequada dos gestores e executores na implementação das</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Centralização de processos de licitação para a aquisição e distribuição de produtos e serviços.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Participação não efetiva do público na geração e monitoração dos produtos.</p> <p>Definição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>Aferição de metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Participação efetiva do público na verificação e avaliação dos resultados</p>

	<p>ações pelos órgãos.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p>				
<p>Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação</p>	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa dissociada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa não adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações não adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Coordenação não</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino e de órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino e de órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino e de órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas à instituições federais de ensino e de órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Realização das despesas adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação e liquidação dos recursos não tempestiva e não efetiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por relatórios de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p>	<p>Participação efetiva do público na verificação e avaliação dos resultados</p>

	adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.				
Universidade do Século XXI	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada à organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais</p>		<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas à instituições federais de ensino.</p> <p>Realização das despesas adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação e liquidação dos recursos não tempestiva.</p>	<p>Monitoração dos resultados por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Geração e monitoração dos produtos não tempestiva e não efetiva.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Capacitação não adequada dos executores e gestores para a monitoração dos produtos.</p>	<p>Avaliação dos resultados por de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição de indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação não tempestiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores aos gerentes.</p>

	<p>ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p>				
--	--	--	--	--	--

Tabela 3: Análise da gestão dos programas do PPA no MEC em 2005.

Características	Arranjo dos Programas e Departamentos	Gestão dos processos	Gestão dos recursos	Gestão dos produtos	Gestão dos resultados
Programas					
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição dos produtos por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Participação efetiva do público na monitoração dos produtos.</p> <p>Capacitação não adequada dos executores e gestores para a monitoração dos produtos.</p> <p>Definição dos produtos não adequada às metas.</p> <p>Comunicação não tempestiva mas efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Aferição dos produtos</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição dos resultados por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados.</p> <p>Definição de indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração de resultados adequada às metas.</p>

	<p>dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público beneficiário.</p>			<p>adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	
<p>Brasil</p> <p>Escolarizado</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição de indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na</p>

	<p>de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Participação dos gerentes e dirigentes adequada para a gestão</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público beneficiário.</p>	<p>Execução das etapas adequada às normas dos processos.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>Capacitação adequada dos executores e gestores para a monitoração dos produtos.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Aferição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>avaliação dos resultados</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Aferição dos resultados adequada às metas.</p>
--	--	---	---	--	--

<p>Desenvolvimento da Educação Especial</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Participação do público beneficiário</p> <p>Participação dos gerentes e dirigentes adequada para a gestão.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Disposição dos recursos materiais adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos humanos</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas das instituições de ensino federais, dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição de indicadores não adequados para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Aferição dos produtos adequados às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequados às metas.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição de indicadores não adequados para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores aos gerentes</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Definição e geração dos resultados adequados às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequados às metas.</p>
--	--	---	---	---	--

	adequada para a gestão do programa. Definição adequada do público beneficiário.				
Desenvolvimento da Educação Infantil	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a gestão do programa.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Aferição dos produtos adequadas às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequadas às metas.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Comunicação intempestiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Formulação dos indicadores adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Definição dos resultados adequadas às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequadas às metas.</p>

	<p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público beneficiário.</p>				
<p>Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino e órgãos estaduais e municipais de educação.</p> <p>Coordenação adequada dos</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas para instituições federais de ensino, ou indireta por fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Realização das despesas adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Comunicação tempestiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Aferição dos produtos não adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos não adequada às metas.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação tempestiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p>

	<p>gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>				<p>resultados</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequada às metas.</p>
<p>Desenvolvimento do Ensino Fundamental</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Descentralização das</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p> <p>Restrições legais e</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas de fundos públicos.</p> <p>Alocação de recursos concentrada em ações amplas para a alocação discricionária.</p> <p>Realização das despesas adequada à</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva e não</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação intempestiva das</p>

	<p>ações principais para execução por instituições federais de ensino e órgãos estaduais e municipais de educação.</p> <p>Coordenação não adequada dos gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Participação efetiva do público na geração e monitoração dos produtos.</p> <p>Aferição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>informações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Aferição dos resultados adequada às metas.</p>
Desenvolvimento do Ensino Médio	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Contratualização dos</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a</p>

	<p>programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por órgãos estaduais e municipais de educação.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais.</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p>	<p>de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>informações gerenciais.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Definição dos indicadores adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Aferição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>aferição dos resultados.</p> <p>Participação não efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Comunicação tempestiva das formações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Aferição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequada às metas.</p>
Universidade do Século XXI	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino.</p> <p>Contratualização dos</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino.</p> <p>Descentralização dos recursos por</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas das instituições federais de ensino.</p> <p>Aferição das metas por sistema de</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Definição dos indicadores adequada</p>

	<p>departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>projetos por convênios com instituições federais de ensino.</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p>	<p>transferências diretas para instituições federais de ensino.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva.</p>	<p>informações gerenciais.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Definição dos indicadores adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Aferição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Comunicação tempestiva das formações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Aferição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequada às metas.</p>
<p>Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação e</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino.</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas das instituições federais de ensino.</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p>

<p>Pós-Graduação e da Pesquisa Científica</p>	<p>programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>	<p>ensino.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino.</p> <p>Execução das etapas adequadas às normas dos processos.</p>	<p>federais de ensino.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas para instituições federais de ensino.</p> <p>Realização das despesas adequadas à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas tempestiva.</p>	<p>ensino.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Definição dos indicadores adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Aferição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>instituições federais.</p> <p>Definição dos indicadores adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Participação efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Comunicação tempestiva das formações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Aferição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequada às metas.</p>
<p>Educação para a Diversidade e</p>	<p>Definição do objetivo do programa não adequada ao objeto do</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de</p>

<p>Diversidade e Cidadania</p>	<p>problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores</p>	<p>de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos e instituições financeiras.</p> <p>Realização das despesas não adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação tempestiva e efetiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Definição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos resultados.</p> <p>Comunicação tempestiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Participação efetiva do público na avaliação dos resultados</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequada às metas.</p>
---------------------------------------	---	---	---	---	---

	<p>na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Participação dos gerentes e dirigentes adequada para a gestão</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>				
<p>Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica</p>	<p>Definição do objetivo do programa adequada ao objeto do problema</p> <p>Institucionalização do programa associada da organização dos departamentos.</p> <p>Formulação do programa adequada à implementação pelos departamentos.</p> <p>Elaboração das ações adequadas à execução</p>	<p>Execução de processos por normas para contratualização de projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Contratualização dos projetos por convênios com instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p>	<p>Execução de recursos por descentralização de finanças para projetos de instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Descentralização dos recursos por transferências diretas e indiretas de fundos públicos e instituições financeiras</p>	<p>Monitoração dos produtos por prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais e das organizações sociais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a</p>	<p>Avaliação dos resultados por realização de pesquisas de instituições federais.</p> <p>Aferição das metas por sistema de informações gerenciais.</p> <p>Definição dos indicadores não adequada para a aferição dos</p>

	<p>adequada à execução pelos órgãos.</p> <p>Ações com estrutura de programas organizadas e institucionalizadas na estrutura dos departamentos.</p> <p>Descentralização das ações principais para execução por instituições federais de ensino, órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Coordenação não adequada dos dirigentes e gerentes para a gestão dos programas pelos departamentos.</p> <p>Coordenação adequada dos gestores e executores na formulação e implementação das ações pelos órgãos.</p> <p>Participação dos gerentes e dirigentes adequada para a gestão</p> <p>Capacitação dos executores e gestores adequada para a</p>	<p>órgãos estaduais e municipais ou organizações sociais.</p> <p>Restrições legais e processuais na implementação dos projetos dos órgãos estaduais e municipais</p>	<p>financeiras.</p> <p>Realização das despesas adequada à dotação das receitas.</p> <p>Alocação das receitas não tempestiva.</p> <p>Liquidação das despesas não tempestiva.</p>	<p>aferição dos produtos.</p> <p>Comunicação não tempestiva das informações sobre os produtos pelos executores aos gestores.</p> <p>Definição dos produtos adequada às metas.</p> <p>Geração dos produtos adequada às metas.</p>	<p>resultados.</p> <p>Comunicação não tempestiva das informações sobre os resultados pelos coordenadores e gerentes</p> <p>Participação não adequada do público na avaliação dos resultados</p> <p>Definição dos resultados adequada às metas.</p> <p>Geração dos resultados adequada às metas.</p>
--	--	--	---	--	---

	<p>gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos humanos não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Disposição dos recursos materiais não adequada para a gestão do programa.</p> <p>Definição adequada do público de beneficiários.</p>				
--	---	--	--	--	--