

# **A Administração Pública no Brasil e os desafios da gestão pública contemporânea**

**O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal**

**Professor Jorge Ramos**

**2013**

## Objetivos

- Apresentar o sistema de planejamento governamental e execução do gasto público, em especial:
  - instrumentos legais da Constituição Federal (PPA, LDO e LOA) e suas inter-relações
  - Inovações recentes introduzidas na estrutura e gestão do PPA federal

# Moldura legal para planejamento e orçamento na CF/1988

- Previstos na CF/1988:
  - Planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento
  - Leis de iniciativa do Executivo estabelecerão:
    - o plano plurianual
    - as diretrizes orçamentárias
    - os orçamentos anuais

## Planos plurianuais

- Síntese dos esforços de planejamento, que orienta a elaboração dos orçamentos
- Lei que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada
- Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão
- Vigência quadrienal

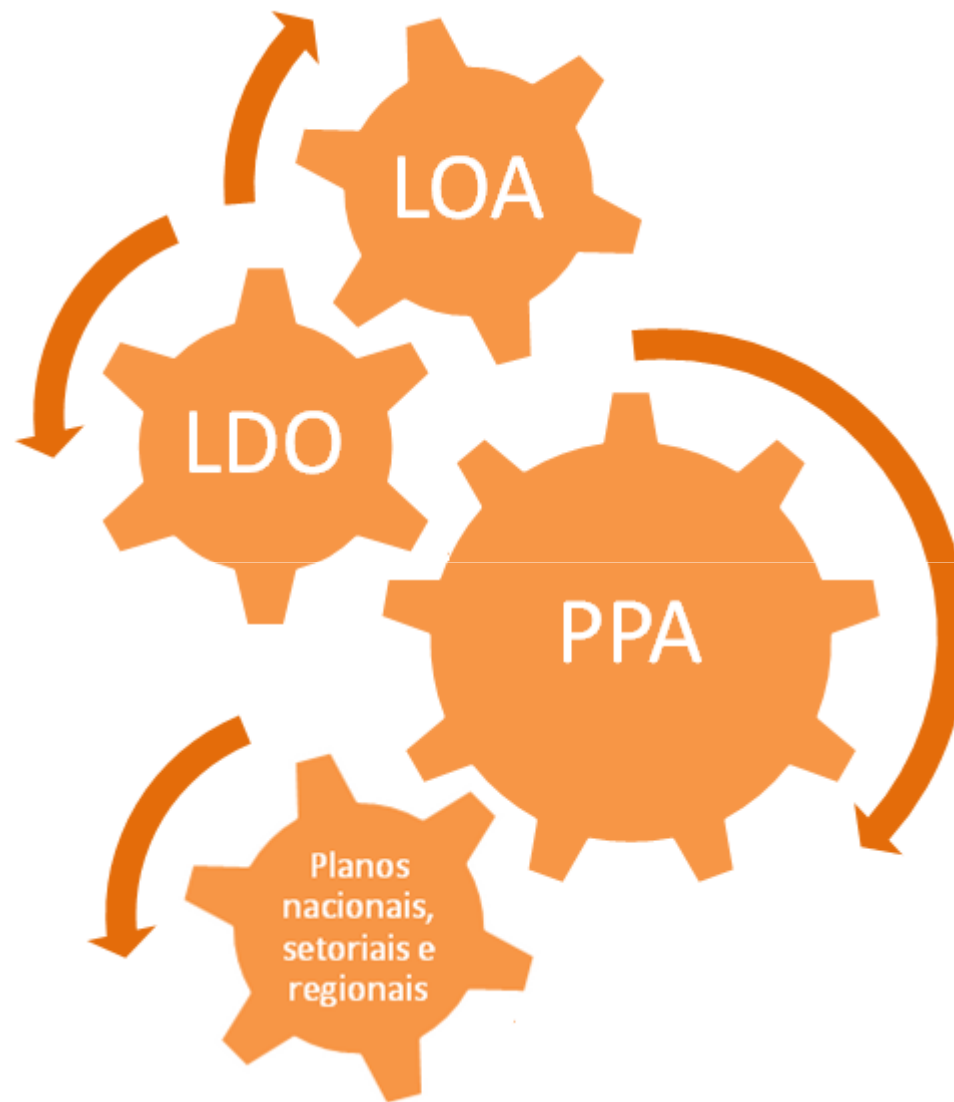
## Diretrizes orçamentárias

- Orientam elaboração da LOA
- Prioridades da administração pública federal
- Alterações na legislação tributária
- Política de aplicação das agências financeiras oficiais
- Compatível com PPA

## Leis orçamentárias anuais

- Lei que estima a receita e autoriza a despesa do governo para um dado exercício
- Compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais
- Não pode conter matéria estranha à estimativa da receita e autorização da despesa
- Contém as regras para a abertura de créditos suplementares ao longo do exercício
- Deve ser compatível com as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual vigente

Moldura legal  
para  
planejamento e  
orçamento na  
CF/1988



# Planejamento governamental

- Não é um fim em si mesmo; é um meio
- Conceitos:
  - Cálculo que precede e preside a ação
  - Seleção e priorização de problemas
  - Acordo sobre objetivos e resultados
  - Coordenação de processos de mudanças



# Planejamento governamental

- Enfoque tradicional
  - Separação entre sujeito e objeto
  - Diagnóstico como verdade única, sem consideração adequada da complexidade
  - Desconsidera o político
  - Normativo
- Outra perspectiva
  - Sujeito e objeto se confundem
  - Considera a existência de várias verdades
  - Assume a complexidade das interações sociais
  - Incorpora o político como variável do plano
  - Indutor

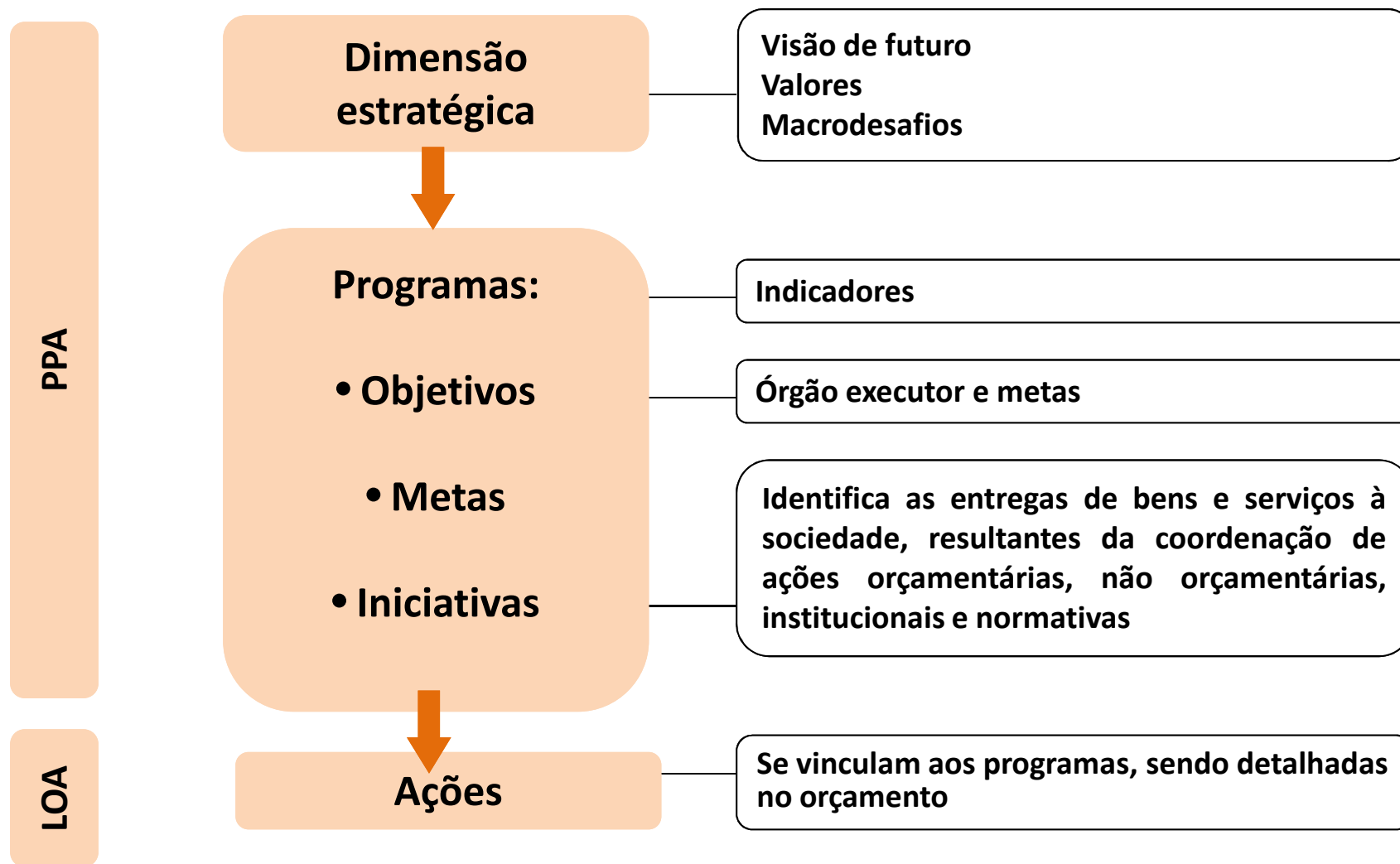
# Planejamento governamental

- Interação entre moldura legal e outros esforços de planejamento:
  - Planos setoriais, alguns apreciados e outros não pelo Congresso Nacional, como o Plano Nacional de Educação, Plano Nacional de Saúde, Plano Nacional de Cultura, Plano Nacional de Logística e Transporte, etc.
  - Planos voltados à temas específicos, como o Plano de Ações Estratégica para o Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis e Plano Nacional sobre Mudança do Clima
  - Planos estratégicos voltados aos investimentos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
  - Agendas prioritárias de governo organizadas a partir de um esforço de programação, como Rede Cegonha, Viver sem Limite, Pronatec, etc.

# Estrutura e gestão do PPA 2012-2015

- Novo enfoque e retomada do planejamento ensejou adequações no PPA da União
- Principais razões para a mudança:
  - Incorporar ao PPA os objetivos de governo tais como declarados
  - Aproximar o PPA das áreas executoras
  - Permitir o efetivo monitoramento dos objetivos de governo
  - Explicitar e induzir arranjos de gestão
  - Criar espaço para tratar, no PPA, políticas transversais e multissetoriais
  - Criar espaço para se tratar elementos da implementação das políticas
  - Usar linguagem capaz de comunicar dentro e fora do Governo
  - Criar distinções entre plano e orçamento, reforçando as complementaridades
  - Reorganizar gradualmente o orçamento na lógica da execução

# Estrutura do PPA 2012-2015



# Estrutura do PPA 2012-2015

- Mensagem Presidencial apresenta visão estratégica, cenários, macrodesafios, contextualização dos programas temáticos
- Programas temáticos: Retrata no PPA a agenda de governo organizada por temas das políticas públicas e orienta a ação governamental; abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão
  - Aperfeiçoamento do SUS
  - Educação Básica
  - Educação Profissional e Tecnológica
  - Educação Superior
  - Bolsa Família
  - Fortalecimento do SUAS
  - Segurança Alimentar e Nutricional
  - Agricultura Familiar
  - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária
  - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial
  - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência
  - ...

# PPA 2012-2015 – Programa Aperfeiçoamento do SUS

- Alinhado ao planejamento estratégico do MS e ao Plano Nacional de Saúde
- Indicadores, exemplos:
  - Esperança de vida ao nascer
  - Taxa de mortalidade infantil
  - Taxa de mortalidade neonatal precoce
  - Razão de mortalidade materna
  - Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório
  - Taxa de prevalência de excesso de peso
  - Taxa de incidência de Aids
  - Taxa incidência de dengue
  - Cobertura das equipes de saúde da família
  - Cobertura das equipes de saúde bucal
  - Cobertura vacinal contra gripe
  - Regiões de Saúde com Contratos Organizativos de Ação Pública - COAP assinado
  - Índice de estruturação de redes de urgência e emergência

# PPA 2012-2015 – Programa Aperfeiçoamento do SUS

- **Objetivos, exemplos:**

- Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada
- Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde
- Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha, com especial atenção às áreas e populações de maior vulnerabilidade
- Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção
- Fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas
- Implementar novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa, com centralidade na garantia do acesso, gestão participativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável

# PPA 2012-2015 – Programa Aperfeiçoamento do SUS

- Metas, exemplos
  - Objetivo “Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção”
- Adquirir 2.160 ambulâncias até 2015
- Implantar 2.163 leitos hospitalares (leitos de UTI, UCI, UTI neonatal, leitos clínicos de retaguarda, leitos de reabilitação) dentro das Redes de Urgência e Emergência até 2015
- Implantar 500 unidades de pronto atendimento, passando de 596 em 2011 para 1.096 até 2015
- Implantar ou expandir 64 novas centrais de regulação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), até 2015



# PPA 2012-2015 – Programa Aperfeiçoamento do SUS

- Iniciativas, exemplos
  - Objetivo “Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção”
- Expansão e qualificação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) para cobertura e atuação regional
- Ampliação, qualificação e reconhecimento das diversas portas de entrada de urgência e emergência
- Aperfeiçoamento da gestão hospitalar com enfoque na ampliação e qualificação de leitos em áreas estratégicas
- Implantação e manutenção da Força Nacional de Saúde
- Fortalecer o cuidado ao paciente com doenças circulatórias na urgência
- Ampliação da capacidade resolutiva das Unidades Básicas de Saúde (UBS) nas situações de urgência e emergência

# Como algumas agendas de governo estão representadas no PPA 2012-2015

**Diretriz 3** – Promoção da atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementação da “Rede Cegonha”, com ênfase nas áreas e populações de maior vulnerabilidade.

Plano Nacional de Saúde – PNS  
2012-2015

## Metas

- Adequar a ambiência de 120 maternidades (reforma, aquisição de equipamentos e materiais) para a atenção humanizada ao parto e nascimento.
  - Ampliar a investigação de óbitos infantis e fetais, passando de 24% em 2010 para 50% até 2015.
- Programa Aperfeiçoamento do SUS
    - Objetivo: Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha, com especial atenção às áreas e populações de maior vulnerabilidade. Metas:
      - Adequar a ambiência de 120 maternidades (reforma, aquisição de equipamentos e materiais) para a atenção humanizada ao parto e nascimento
      - Ampliar a investigação de óbitos infantis e fetais, passando de 24% em 2010 para 50% até 2015

# Como algumas agendas de governo estão representadas no PPA 2012-2015

**Diretriz 4** – Fortalecimento da rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de crack e outras drogas.

Plano Nacional de Saúde – PNS  
2012-2015

## Metas

- Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa "De Volta Para Casa", passando de 3.786 em 2011 para 6.186 até 2015.
  - Implantar 3.508 novos leitos de atenção integral em saúde mental em hospitais gerais e qualificar 1.615 leitos existentes, passando de 4.121 em 2011 para 7.629 até 2015.
- Programa Aperfeiçoamento do SUS
    - Objetivo: Fortalecer a rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas. Metas:
      - Ampliar em 2.400 o número de beneficiários do Programa de Volta para Casa, passando de 3.786 em 2011 para 6.186 até 2015
      - Implantar e implementar 2.400 leitos de atenção integral de saúde mental em hospitais gerais, passando de 3.371 em 2011 para 5.771 até 2015

# Como algumas agendas de governo estão representadas no PPA 2012-2015

## Garantia de renda



**Busca Ativa:** ações para incluir no Cadastro Único as famílias que vivem fora da rede de proteção e promoção social. Realização de mutirões e campanhas de busca, cruzamento de cadastros, envolvimento e qualificação dos gestores públicos no atendimento a população extremamente pobre. Nos municípios com baixa cobertura será feito um esforço adicional de cadastramento de segmentos específicos da população.

### **Bolsa Família:**

O Bolsa Família será ampliado, incluindo, até 2013, mais 800 mil famílias que têm direito, mas ainda não recebem o benefício.

- Programa Bolsa Família – metas:
  - identificar e incluir as famílias de baixa renda no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
  - ampliar os benefícios pagos às 13 milhões de famílias para outras 800 mil em situação de extrema pobreza

# Como algumas agendas de governo estão representadas no PPA 2012-2015



## Acesso aos Mercados

Ampliar o PAA, de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares, até 2014. De 66 mil famílias extremamente pobres, para 255 mil.

## Água para Todos

Implantar soluções que garantam o acesso à água para toda a população extremamente pobre.

- Programa Segurança Alimentar e Nutricional – metas:
  - Ampliar o PAA, de 156 mil para 445 mil famílias de agricultores familiares e de 66 mil famílias extremamente pobres, para 255 mil
  - Universalizar o acesso à água para consumo humano no semiárido

# Como algumas agendas de governo estão representadas no PPA 2012-2015

## Brasil Sem Miséria no Campo

**Assistência técnica:** atuação direta junto às famílias, com acompanhamento continuado e individualizado, por equipes profissionais contratadas prioritariamente na região pelo Governo Federal. Cada grupo de mil famílias contará com um técnico de nível superior e dez técnicos de nível médio. Adoção de tecnologias apropriadas a cada família em parceria com universidades e Embrapa.

**Sementes:** oferta de sementes de qualidade da Embrapa.



- Programa Agricultura Familiar - metas:
  - Contratação de serviços de ATER para atendimento a 203 mil famílias de agricultores e 50 mil famílias assentadas de reforma agrária no âmbito do Plano BSM com acompanhamento diferenciado.
  - Distribuir sementes para 220 mil famílias no âmbito do Plano Brasil sem Miséria.

# Como algumas agendas de governo estão representadas no PPA 2012-2015

## Brasil Sem Miséria no Campo

**Assistência técnica:** atuação direta junto às famílias, com acompanhamento continuado e individualizado, por equipes profissionais contratadas prioritariamente na região pelo Governo Federal. Cada grupo de mil famílias contará com um técnico de nível superior e dez técnicos de nível médio. Adoção de tecnologias apropriadas a cada família em parceria com universidades e Embrapa.

**Sementes:** oferta de sementes de qualidade da Embrapa.



- Programa Agricultura Familiar - metas:
  - Contratação de serviços de ATER para atendimento a 203 mil famílias de agricultores e 50 mil famílias assentadas de reforma agrária no âmbito do Plano BSM com acompanhamento diferenciado.
  - Distribuir sementes para 220 mil famílias no âmbito do Plano Brasil sem Miséria.

# Reflexos esperados no monitoramento

- Monitoramento potencialmente menos formalista e mais “orgânico”:
  - Maior legitimidade do que é monitorado favorece o próprio processo de monitoramento
  - Diálogo com as condições e instrumentos de implementação
  - Maior grau de liberdade para adequações permite aderência com a política
- Maior transparência e condições de controle público
  - Plano traz resultados para a sociedade e compromissos políticos de fato



## Participação social no monitoramento do PPA 2012-2015

- Ao comunicar melhor os compromissos de governo, inovações do PPA criam condições para a participação social no monitoramento
- Espaços de participação social:
  - Conselhos de políticas públicas – órgãos responsáveis organizam o processo
  - Fórum Interconselhos

## Participação social no monitoramento do PPA 2012-2015

- Fórum Interconselhos
  - Constituído por representantes dos conselhos de políticas públicas
  - 1º Fórum: elaboração do PPA – demandas da sociedade
  - 2º Fórum: devolutiva – 77% incorporada totalmente e 20% incorporada parcialmente
  - 3º Fórum: monitoramento – Agendas Transversais

# Participação social no monitoramento do PPA 2012-2015

- Agendas transversais refletem compromissos de governo com públicos específicos ao longo de toda a programação
- Por exemplo, Igualdade Racial:
  - Programa Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial
  - Compromissos em 27 programas, 74 objetivos e 127 metas
  - Alguns compromissos:
    - apoio à implementação de núcleos especializados da defensoria pública para atendimento casos de discriminação racial
    - construção e reforma de salas de aula em comunidades quilombolas
    - ensino da história afrobrasileira e africana
    - ampliar a participação de afrodescendentes na educação superior
    - obras de saneamento em comunidades quilombolas
    - ampliar a participação de quilombolas e povos e comunidades tradicionais no PAA
    - redução da mortalidade materna entre as mulheres negras
    - redução dos homicídios na juventude negra

# Participação social no monitoramento do PPA 2012-2015

- Outro exemplo de Agenda Transversal – Política para as Mulheres:
  - Programa Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência
  - Compromissos em 22 programas, 52 objetivos e 217 metas
  - Alguns compromissos:
    - implantação da notificação contínua da violência doméstica, sexual e/ou outras violências
    - atendimento de organizações produtivas de mulheres com ATER específica
    - ampliar a investigação de óbitos maternos e de mulheres em idade fértil por causas presumíveis de morte materna
    - construção de 7 mil creches e pré-escolas
    - ampliação da participação de mulheres rurais no PAA
    - ampliação do complexo assistencial de Saúde da Mulher e da Criança e de Infectologia
    - apoio e instituição de equipamentos públicos de Efetivação da Lei Maria da Penha no Sistema de Justiça

# Participação social no monitoramento do PPA 2012-2015

- **Processo:**
  - Indução de explicitação de compromissos com políticas transversais nos programas temáticos (na elaboração)
  - Elaboração de versão inicial das Agendas
  - Validação das agendas transversais com secretarias especiais, conselhos e movimentos sociais
  - Demanda de informações adicionais ao órgãos setoriais, se necessário, e elaboração dos relatório
  - Reunião semestral do Fórum Interconselhos para discussão dos relatórios de monitoramento
  - Fórum elabora sua análise/parecer/contribuição ao relatório recebido, que já seria considerada para o relatório seguinte
  - Próximo Fórum e primeiro relatório: segundo semestre de 2013

## Desafios para o monitoramento do PPA 2012-2015

- Não estabelecer processos de trabalho que se sobreponham a atividades de monitoramento já executadas pelos órgãos
- Qualificar as informações, sobretudo no que se refere ao esforço para atendimento de públicos específicos
- Construir capacidade de monitoramento a partir das possibilidades e limites de informação e das formas de operação das políticas públicas
- Amadurecer o processo e a dinâmica de trabalho envolvendo a participação social
- Manter a aderência entre PPA e a realidade das políticas

## PPA 2012-2015 e Orçamento

- Os programas são os mesmos nas duas peças
- As iniciativas são o módulo de integração entre as ações da LOA e o PPA
- PPA não discrimina ações orçamentárias
- Volumes II e VI da LOA discrimina relação entre iniciativas e ações

# PPA 2012-2015 e Orçamento

## PROGRAMA: 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)

**OBJETIVO:** 0717 - Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção.

### Iniciativas

- 02R1 - Ampliação, qualificação e reconhecimento das diversas portas de entrada de urgência e emergência

PPA

Programa: 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) Valor do Programa Constante no PLOA: 79.243.488.770

#### Objetivo:

0717 Aprimorar a rede de urgência e emergência, com expansão e adequação de UPAs, SAMU, PS e centrais de regulação, articulando-a com as outras redes de atenção.

#### Órgão:

36000 Ministério da Saúde

#### Iniciativa:

02R1 Ampliação, qualificação e reconhecimento das diversas portas de entrada de urgência e emergência

LOA  
2013

#### Ação Título

12L4 Implantação, Construção e Ampliação de Unidades de Pronto Atendimento - UPA

#### Unidade Orçamentária

#### Valor

474.560.000

36901 - Fundo Nacional de Saúde

474.560.000

8933 Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Hospitalar

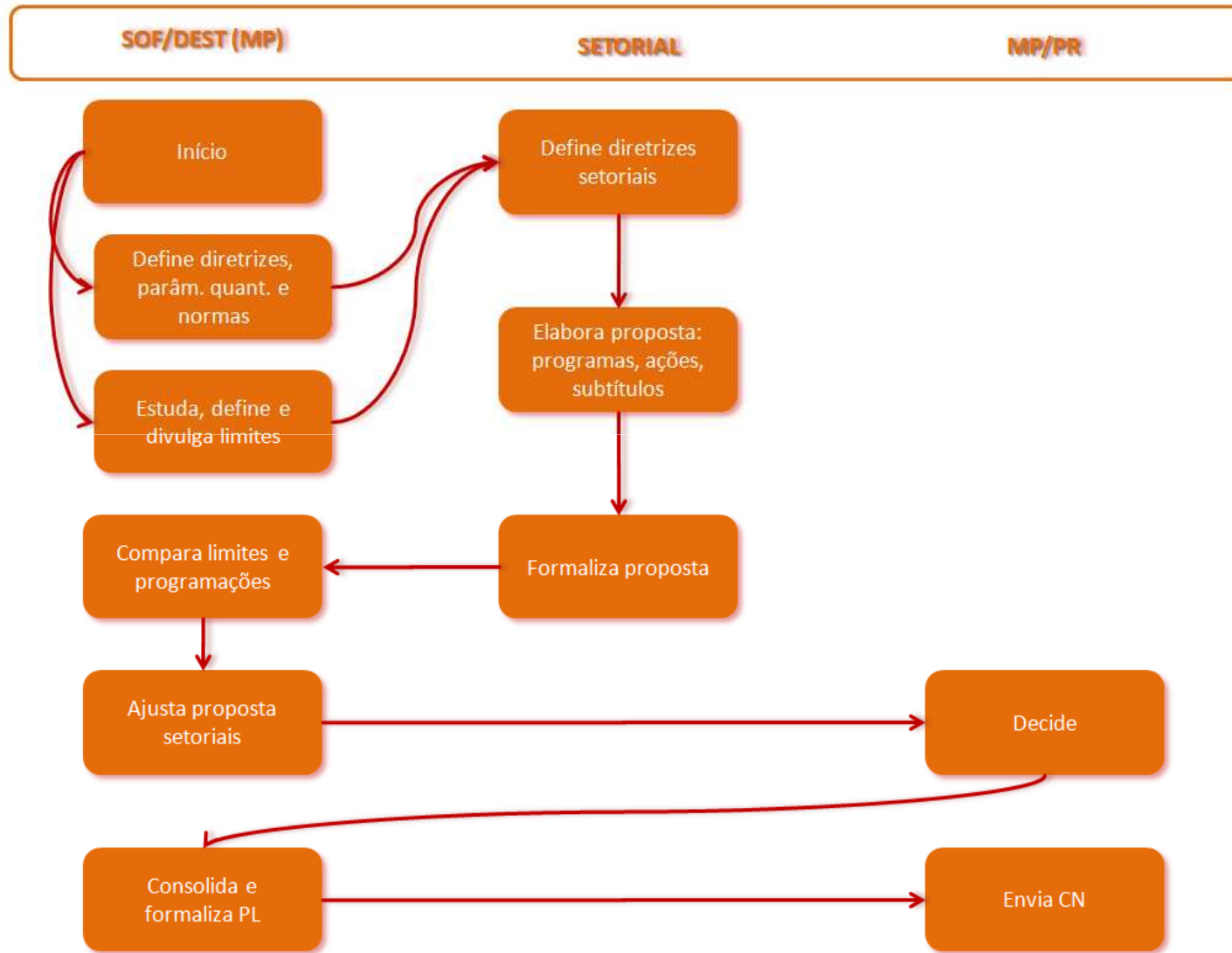
36901 - Fundo Nacional de Saúde

518.841.832

518.841.832

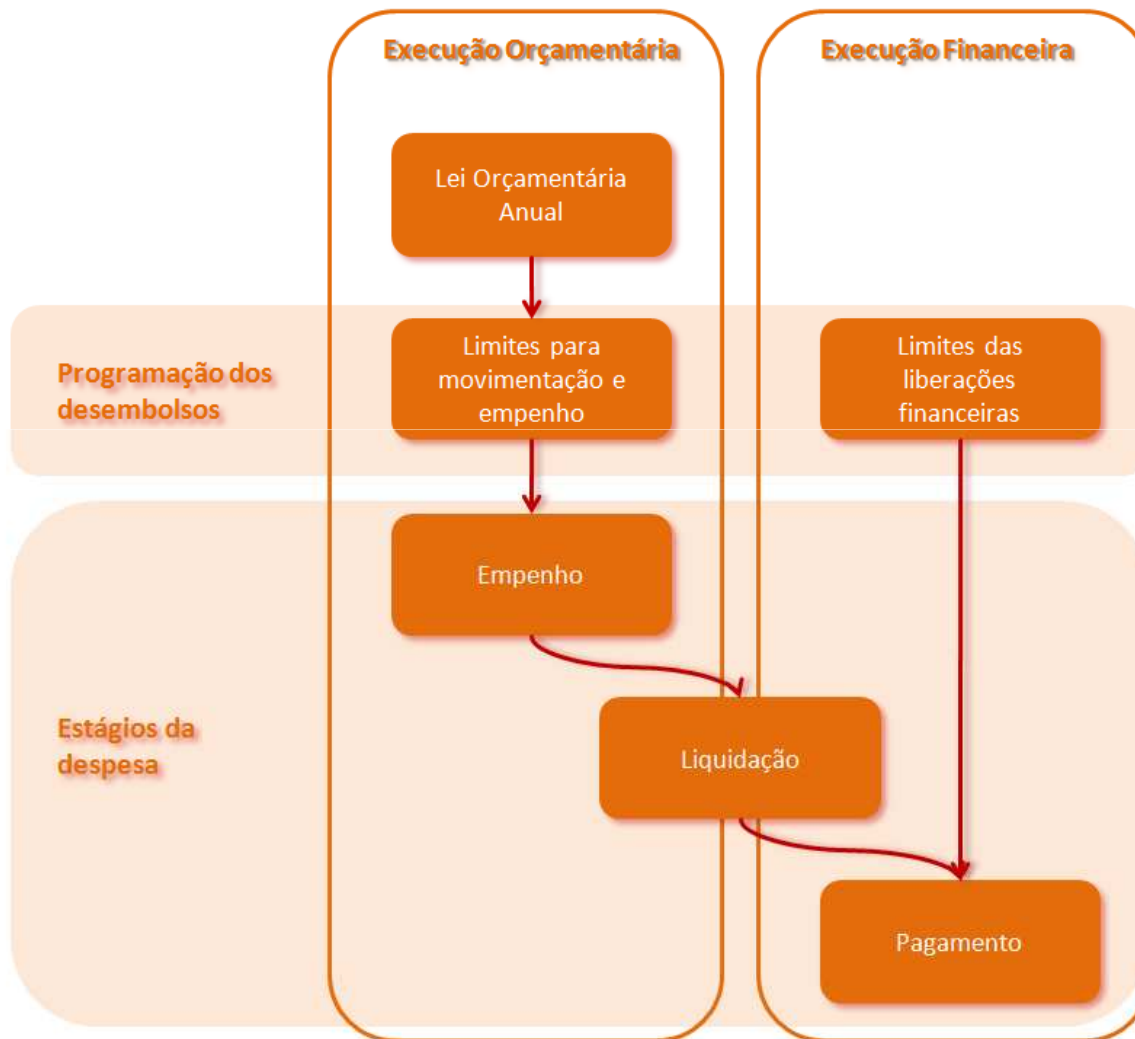


# Fluxo do Processo de Elaboração dos Orçamentos



Fonte: MTO/2013, p. 71. Adaptado.

# Integração entre execução orçamentária e financeira da despesa



Fonte: Giacomoni,  
2009, p. 316.  
Adaptado.