



FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA

**OS PROGRAMAS DA ÁREA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL
BRASILEIRO, SEUS INDICADORES E RESULTADOS E SUA RELAÇÃO
COM OS RECURSOS ALOCADOS**

Marcos da Costa Avelar

Brasília
2011

MARCOS DA COSTA AVELAR

OS PROGRAMAS DA ÁREA SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO, SEUS
INDICADORES E RESULTADOS E A RELAÇÃO DESTES COM OS RECURSOS
ALOCADOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE) da Universidade de Brasília – UNB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Banca Examinadora:

Prof. Ricardo Corrêa Gomes - Orientador

Prof^a. Andrea de Oliveira Gonçalves - Examinadora Interna - PPGA/UnB

Prof. Daniel Bin - Examinador Externo - UnB

Prof. Luiz Fernando Macedo Bessa - Suplente

Brasília
2011

RESUMO

O discurso do Governo Federal Brasileiro aponta a utilização do Orçamento por Resultados o que implicaria na adequada avaliação das políticas públicas e na conseqüente distribuição de recursos.com base nos resultados obtidos, recebendo mais recursos os programas e instituições que obtivessem os melhores resultados.

O presente trabalho foi iniciado com a motivação de entender a relação existente entre os resultados obtidos pelos programas da área social do Governo Federal Brasileiro, assim entendida como os constantes dos Ministérios da Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Saúde, Previdência Social e Trabalho e Emprego com os diversos nomes e estruturas que tiveram ao longo do período compreendido entre os anos de 2000 e 2011, e os recursos a eles alocados.

O conhecimento formal sobre o tema indica a existência de conceitos sobre o orçamento por desempenho, exigindo a medição dos resultados e para tanto de forma a conjugar a obtenção desses e a alocação de recursos devem ser construídos indicadores que tenham entre suas características a ligação com o objetivo do programa a sua mensurabilidade e a contemporaneidade com a alocação de recursos. Além disso, devem ter abrangência suficiente para medir os diversos aspectos da atuação pública não podendo restringir-se mais, apenas a medidas econômicas de eficiência e eficácia do gasto público.

De modo a investigar essa questão trabalhou-se com todos os programas e seus indicadores constantes do Plano Plurianual referentes aos Ministérios da área social. Neste sentido, em um primeiro momento foi revisto o processo orçamentário brasileiro com o levantamento da sua estrutura voltada para a área social, a listagem das programações a serem estudados e dos seus indicadores, procurou-se verificar a capacidade dos indicadores formais do orçamento da área social do Governo Federal de apresentar as informações necessárias à avaliação dos programas e classificá-los de acordo com os modelos de construção e de análise de indicadores de políticas públicas desenvolvidos por Boyne (2001). Em seguida foi promovido levantamento dos resultados alcançados ao longo do período de 2000 à 2009, para a comparação entre esses resultados e os recursos alocados à área social do Governo Federal. Finalmente, para verificar qual a relação entre as variáveis levantou-se o índice de correlação entre as variáveis tendo como variável independente, o percentual de atingimento dos objetivos e variável dependente, o percentual de variação dos recursos alocados ou disponibilizados.

As análises empreendidas evidenciaram que após classificar os indicadores dos programas da área de estudos com a classificação definida por Boyne (2002) a avaliação dos programas não possui a abrangência necessária e a comparação entre estes e os recursos alocados não indica haver correlação entre os mesmos e dessa forma não se pode afirmar que o atingimento dos objetivos é fator determinante para a alocação dos recursos.

Este estudo contribuiu de forma teórica ao apontar a lacuna existente entre o discurso da área de planejamento central de utilização do orçamento por resultados e as verdadeiras variáveis que impactam a alocação dos recursos e prática ao indicar a necessidade de ajustes na forma de medição das políticas públicas de forma a permitir uma melhor utilização de seus resultados quando da alocação dos recursos públicos.

Palavras-Chave: Orçamento, resultados; indicadores de políticas públicas.

ABSTRACT

The discourse of the Brazilian Federal Government aims to use the Budget results which would imply the proper evaluation of public policies and the consequent distribution of resources. Based on the results, getting more resources programs and institutions that obtain the best results. This work was initiated with the motivation to understand the relationship between the results obtained by programs in the social area of the Brazilian Federal Government, defined as those in the Ministries of Education, Social Development and Hunger Alleviation, Health, Welfare and Labor and Employment with different names and structures that had throughout the period between the years 2000 and 2011, and the resources allocated to them. Formal knowledge on the subject indicates the existence of concepts of performance budgeting, requiring the measurement of results and to combine both in order to obtain these and resource allocation should be constructed indicators that the connection between their characteristics in order program that they are measurable and contemporary with the allocation of resources. In addition, they must have sufficient breadth to measure various aspects of public action can not be restricted to more just economic measures of efficiency and effectiveness of public spending. In order to investigate this question we have worked with all programs and their indicators in the Plan relating to Multi Ministries in the social area. In this sense, at first budget process was reviewed with the Brazilian survey of the structure facing the social area, the listing of schedules to be studied and their indicators, we have studied the ability of formal indicators of the budget area Federal Government's social to provide the information necessary to assess the programs and classify them according to the model construction and analysis of indicators of public policies developed by Boyne (2001). Then he was promoted the survey results over the period 2000 to 2009, for the comparison between these results and the resources allocated to the social area of the Federal Government. Finally, to check what is the relationship between the variables raised to the correlation between variables the independent variable, the percentage of achievement of goals and the dependent variable, the percentage change in the resources allocated or available. The analysis undertaken showed that after classifying the indicators for the programs of area studies to the classification established by Boyne (2002) evaluation of programs does not have the necessary scope and the comparison between them and the resources allocated does not indicate a correlation between them and this form can not be said that the achievement of goals is an important factor for the allocation of resources. This study contributed to the theoretical point the gap between the discourse of the area of central planning to use the budget for results and the real variables that impact the allocation of resources and practice to indicate the need for adjustments in the way of measuring public policy to allow a better use of their results when the allocation of public resources.

Keywords: budget, results, indicators of public policy.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 01: Valores de Resultado dos Indicadores.....	43
Tabela 02: Indicadores por Programas Finalísticos da Área Social – PPA 2000-2003	46
Tabela 03: Indicadores por Programas Finalísticos da Área Social – PPA 2004-207	46
Tabela 04: Indicadores por Programas Finalísticos da Área Social – PPA 2008-2011	47
Tabela 05: Distribuição dos tipos de indicadores nos Programas – PPA 2000/2003.....	48
Tabela 06: Distribuição dos tipos de indicadores nos Programas – PPA 2004/2007.....	48
Tabela 07: Distribuição dos tipos de indicadores nos Programas – PPA 2008/2011.....	49
Tabela 08: Sistema de Indicadores de Desempenho de acordo com Boyne (2002).....	50
Tabela 09: Possibilidade de Atingimento das Metas dos Indicadores.....	52
Tabela 10: Possibilidade de Atingimento das Metas dos Indicadores.....	53
Tabela 11: Atingimento das Metas dos Indicadores.....	54
Tabela 12: Atingimento das Metas dos Indicadores Avaliados	55
Tabela 13: Média de atingimento dos resultados dos indicadores dos programas por Órgão.....	57
Tabela 14: Média dos Resultados alcançados e Crescimento dos Recursos	58
Tabela 15: Correlação entre os resultados obtidos e os recursos alocados	59
Tabela 16: Correlação entre os resultados obtidos e os recursos alocados	60
Tabela 17: Percentual de Execução por Órgão entre 2000 e 2010.....	62

ÍNDICE DE GRÁFICOS (este também)

Gráfico 01 - Lei Orçamentária Anual + Créditos: 2000 a 2009	22
Gráfico 02 – Distribuição dos Recursos na Área Social – 2000 a 2009.....	22
Gráfico 03 - Atingimento dos objetivos dos indicadores dos programas por Órgão	56

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	12
2.1	O Orçamento Brasileiro.....	12
2.1.1	O Processo Formal do Orçamento Brasileiro.....	12
2.1.2	Instituições envolvidas no Processo Orçamentário Brasileiro.....	13
2.2	A Estrutura do Orçamento no Brasil.....	17
2.3	O processo alocativo no orçamento brasileiro.....	18
2.3.1	Avaliação do Plano.....	19
2.3.2	Avaliação da Execução Orçamentária.....	20
2.3.3	Alocação dos recursos orçamentários.....	20
2.4	A evolução dos recursos da área social.....	21
3	REFERENCIAL TEÓRICO.....	24
3.1	Breve Histórico do Orçamento.....	27
3.1.1	Orçamento por Desempenho.....	29
3.1.2	O Novo Orçamento por Desempenho.....	32
3.2	Avaliação de Política Pública.....	33
3.3	Indicadores de Políticas Públicas.....	37
4	MÉTODOLOGIA.....	41
5	RESULTADOS DA PESQUISA.....	45
5.1	Os indicadores dos programas da área social.....	45
5.2	Análise dos resultados obtidos pelo orçamento.....	52
5.3	Resultados dos programas do orçamento do Governo Federal.....	55
5.4	Alocação de recursos versus resultado obtido.....	58
5.5	Comparação entre a Dotação Orçamentária e sua Execução.....	61
6	CONCLUSÃO.....	63
7	REFERÊNCIAS.....	65

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Tipos de Indicadores.....	37
--------------------------------------	----

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com fortes desigualdades econômicas, sociais e regionais, embora esteja entre as dez maiores economias do planeta gerando em 2008 um Produto Interno Bruto de US\$ 1.636,0 bilhões possuía, no mesmo ano, renda percapta de US\$ 8.628,22 e alta concentração de renda, com índice de Gini em 57 pontos, Os problemas sociais ainda incluem baixo nível educacional da população, onde mais de 68% da população tem, no máximo, 10 anos de estudo, o que corresponderia a conclusão da educação básica e taxa de mortalidade infantil próxima a 2,5% dos nascimentos. Nesse contexto, a participação do Governo, na expectativa de mudar esse quadro, instaurando as condições para a melhora dos indicadores e conduzindo grande parcela da população desprivilegiada a uma melhora de suas condições de vida, apresenta-se para os agentes públicos como necessária.

Pode-se entender o orçamento público como documento que prevê as quantias de moeda que, num período determinado, devem entrar e sair dos cofres públicos, com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de Lei proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição apresenta-se como instrumento de caráter múltiplo: político (realização da política pública), econômico (recursos versus necessidades), programático (planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro (expressão do recurso) (SANCHES, 1997).

No Brasil, por determinação constitucional, o orçamento é apresentado em três leis básicas: a primeira voltada a indicar as diretrizes para a elaboração e o tramite da proposta orçamentária apresentando suas prioridades, a Lei de Diretrizes Orçamentárias; a segunda com horizonte temporal de quatro anos indicando os programas e as ações voltadas à efetivação das políticas públicas com seus indicadores, a Lei do Plano Plurianual e; por último a Lei Orçamentária Anual que apresenta as metas e os valores para tais políticas no próximo exercício.

O orçamento do governo federal está estruturado em programas voltados a solução de problemas ou ao aproveitamento de oportunidades, pressuposto do Planejamento Estratégico Situacional, defendido por Carlos Matus; possuindo indicadores que devem permitir

medir o seu impacto na sociedade; e a priorização dos recursos para aqueles que têm obtido os melhores resultados.

Assim, a análise da estrutura do orçamento nacional e do processo de escolha na alocação dos recursos torna-se importante à medida que permite a observação da consonância do orçamento brasileiro com as metas das políticas nacionais e a verificação da possibilidade do atingimento de seus objetivos, apresentando-se como fonte imprescindível de informações acerca das políticas públicas a serem implementadas e a forma como as mesmas inserem-se na economia nacional.

Como nos diz V. O. Key (1955) a dedicação da energia dos estudiosos para o estabelecimento da mecânica do orçamento desviou a atenção do problema essencial do orçamento, ou seja, em que se deve basear a decisão de se alocar X unidades monetárias para a atividade A em vez de para a atividade B.

Autores que escrevem sobre orçamento abordam muito pouco, ou não abordam, os aspectos puramente econômicos dos gastos públicos. O formulador do orçamento nunca tem receita suficiente para atender aos requisitos de gastos de todas as agências e tem de decidir, sujeito posteriormente a ação do poder legislativo, como os meios escassos devem ser alocados para usos alternativos. O documento final do orçamento, assim, representa um julgamento sobre como meios escassos devem ser alocados de forma a trazer o máximo retorno de utilidade social.

Os trabalhos de especialistas em finanças públicas também não trazem muita luz à questão considerada acima. Eles geralmente abordam o assunto dos gastos com alguns capítulos superficiais e rapidamente se voltam ao centro de seus interesses – tributação e outras fontes de receitas. Eles consideram a classificação dos gastos públicos, demonstram que os gastos têm crescido, e discutem a determinação do nível ótimo do agregado dos gastos públicos, mas geralmente não tratam da questão da alocação de receitas públicas entre diferentes objetos de gastos.

Não mais se admite que a avaliação das ações governamentais seja promovida baseada apenas em sua eficiência. Neste sentido, os indicadores dos programas devem abranger vários aspectos da ação pública, eficiência, eficácia, efetividade, impacto, participação popular etc (Boyne 2004). São diversas as correntes sobre o tema, porém, a pouca preocupação sobre a performance das políticas públicas, o impacto das mesmas, estando centradas as análises

anteriores principalmente nos aspectos de eficiência e eficácia, é um dos principais motivos do não atingimento das metas divulgadas à sociedade. (BOYNE, 2004)

Considerando que o processo orçamentário é cíclico, ocorrendo a cada ano é importante que as avaliações das políticas públicas ocorram em prazo que se aproxime desse período de tempo. A maioria das avaliações demanda tempo normalmente superior a um ano, em alguns casos superior até a quatro anos, o que inviabiliza sua utilização no processo orçamentário. Para suprir tal deficiência utilizam-se os indicadores em substituição as avaliações completas para a tomada de decisões orçamentárias. Com essa obrigação, substituir avaliações completas, o conjunto de indicadores deve ter a maior abrangência possível de forma a permitir a mensuração da relação entre a orçamentação e o atingimento dos resultados das políticas públicas.

Neste sentido, a avaliação da política pública não pode mais se ater apenas aos pressupostos de eficiência e eficácia constantes da literatura clássica de planejamento, tornando-se necessária a inclusão do aspecto de efetividade, o que é bem definido por Boyne (2002).

A classificação dos indicadores como de processo, de eficiência e de impacto ajuda a avaliar a qualidade do processo orçamentário e dos programas que o compõem, tema central desse trabalho, mas não é suficiente. Na sociedade democrática moderna, surgem novas preocupações como a participação popular e a garantia da legalidade dos processos que não podem ser descartadas.

Segundo Costa (2003) diante do aprofundamento da crise fiscal, da alardeada escassez de recursos do setor público e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais necessitada, torna-se necessário que os governos construam ferramentas para avaliar programas públicos. Indica ainda que a avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados em programas sociais

Tendo como objetivo analisar a capacidade do processo orçamentário brasileiro em contribuir para o atingimento dos objetivos da Política Pública Social Brasileira, desenvolvida pelos Ministérios da Educação, da Previdência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, procurou-se responder as seguintes perguntas:

- ✓ A avaliação das políticas públicas da área social é conduzida de forma adequada?

- ✓ Os programas da área social possuem indicadores de desempenho adequados (englobam o escopo do que deve ser medido e foram construídos corretamente)?
- ✓ O processo orçamentário é conduzido com foco no atingimento de seus objetivos, existindo relação entre o atingimento dos objetivos e os recursos alocados? e
- ✓ A execução orçamentária está associada ao orçamento aprovado?

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1 O Orçamento Brasileiro

2.1.1 O Processo Formal do Orçamento Brasileiro

A Constituição da República Federativa do Brasil determinou a forma como deve ser tratado o processo orçamentário no Brasil.

Em seu artigo 165, estipulou a existência de três leis: a Lei do Plano Plurianual - PPA, que apresenta a forma do plano e vigorará por quatro anos, deverá ser encaminhada até o dia 31 de agosto. Em sua forma atual, determina que qualquer alteração deva ser encaminhada por projeto de lei ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto.

Para a determinação das diretrizes do processo orçamentário determinou a existência de uma segunda lei, A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, cujo projeto deve ser encaminhado anualmente, pelo poder executivo ao Congresso Nacional – CN até o dia 15 de abril, devendo ser aprovada até o dia 30 de junho. Essa lei é a que apresenta as diretrizes para a elaboração do projeto de lei do orçamento e tem vigência da data de sua promulgação até o dia 31 de dezembro do exercício seguinte.

Embora na LDO só devessem constar as diretrizes, as prioridades e as metas para o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA e sua tramitação, na prática, em face da falta de regulamentação das determinações constitucionais, lei complementar em substituição à Lei nº 4.320, de 1964, hoje ela engloba mais do que isso sendo usada para promover as regulamentações necessárias a todo o processo.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual - LOA, que tem vigência até o último dia do exercício para o qual foi aprovada. Deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto, da mesma forma que a Lei do PPA.

A questão dos prazos de encaminhamento pode prejudicar o alinhamento das prioridades. Note-se que para o primeiro ano de vigência do plano a LDO indica que as prioridades são aquelas contidas no plano, de forma a manter a integridade do conjunto de leis. Nos anos subsequentes, a revisão do PPA é encaminhada ao Congresso Nacional na mesma data que a LOA. Assim, tanto a preparação dos projetos de lei quanto à discussão dos mesmos no Congresso Nacional devem acontecer concomitantemente.

De forma a evitar incongruências entre as duas normas, a legislação em vigor determina que qualquer alteração na LOA deve guardar compatibilidade com o PPA, impedindo que no caso de haverem alterações, por parte do CN, as leis possam perder seu alinhamento, deixando de compor peça única apenas com periodicidade diferente para transformarem-se em duas peças distintas com tratamento e acompanhamento distintos.

Da mesma forma, os dois institutos são ao mesmo tempo complementares e sobrepostos, o PPA parte de objetivos e metas estratégicos, subdividindo-se, na estrutura atual, em desafios e mega-objetivos e tendo como elementos principais os programas e as ações. A LOA possui uma classificação funcional e uma estrutura programática, organizada por Órgãos (instituições que executarão a programação nela autorizada) e contendo informações a respeito das fontes de seu financiamento e outras informações a cerca de tipo de bens ou serviços gerados, a forma de aplicação dos recursos, etc.

Assim, em algum momento o Brasil deverá promover uma revisão desses instrumentos e de seus prazos, de forma a permitir a integração real sendo um, diretriz para o outro. Desta forma, o PPA apresentaria as prioridades de longo prazo, a LDO as diretrizes para o próximo exercício e a LOA a forma de sua implementação.

2.1.2 Instituições envolvidas no Processo Orçamentário Brasileiro

O processo de elaboração do Orçamento Brasileiro está dividido em dois grandes momentos. A elaboração do projeto e a aprovação do mesmo.

2.1.2.1 Elaboração do Projeto de Lei

A elaboração, a cargo do poder executivo, está inserida no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Compõem este sistema, todos os Órgãos da Administração Direta, todas as autarquias e fundações e, ainda, as empresas estatais de duas maneiras: aquelas que recebem recursos públicos (dependentes), que têm seu orçamento integralmente discriminado e aquelas que não necessitam de apoio financeiro do Estado (independentes) que integram apenas pelo total de seus investimentos.

O sistema possui três níveis: o órgão central, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias.

É órgão central desse sistema o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na forma da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, no que se refere a orçamento e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, no que se refere ao planejamento.

A existência de duas secretarias, uma para tratar do planejamento e outra do orçamento não implica na distinção dessas duas atividades. O processo orçamentário inicia-se com o estudo da realidade (diagnóstico) momento em que se procura levantar os principais problemas da sociedade apontando suas causas.

Em segundo momento parte-se para a elaboração de estratégias de forma a solucionar tal problema. Em seguida para o levantamento dos custos e das possibilidades de financiamento da ação. Este é o momento de elaboração do plano e do orçamento. Assim o plano representa o planejamento de médio prazo (quatro anos) e o orçamento o planejamento de curto prazo (um ano).

O fato da existência de duas instituições tem levado alguns autores a indicar sua distinção. Ao tratar das etapas do orçamento Poubel (2004, p. 69) divide o processo de alocação de recursos em seis etapas e indica que o planejamento seria a etapa de elaboração do PPA, LDO e LOA; a programação seria o momento em que os órgãos programariam suas ações com base nos objetivos dos programas de governo; a orçamentação a etapa de operacionalização da elaboração do orçamento; a execução quando os fatos e atos são praticados na Administração Pública para a implementação da ação governamental; o controle seria o momento de verificação da execução física e financeira das ações e a avaliação, promoveria o diagnóstico e a análise dos resultados e da efetividade da execução das ações de governo.

Note-se que por ser o orçamento um processo cíclico, a última fase de um ciclo torna-se a primeira fase de outro. Desta forma a avaliação apresentada por Poubel (2004) como última etapa do ciclo de alocação de recursos só o é se o analisarmos estanque sem considerar a sua característica de repetir-se ano a ano.

Os órgãos setoriais de orçamento e planejamento são representados pelas Subsecretarias de Planejamento e Orçamento dos diversos ministérios, dos tribunais superiores, das casas do poder legislativo, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União.

As unidades orçamentárias representam a menor unidade da divisão institucional constante do orçamento. São as unidades orçamentárias que realmente executam o orçamento disponibilizando produtos e serviços à sociedade.

Por isso é que o Projeto de Lei Orçamentária Anual é efetivamente elaborado no nível das unidades orçamentárias, sendo elas as instituições responsáveis por informar quais ações devem compor o seu orçamento e quais os recursos necessários para cada uma delas.

Enquanto o órgão central é o responsável pelas prioridades nacionais e pela utilização do orçamento como instrumento de política econômica e fiscal, é a unidade orçamentária a responsável pela priorização setorial e pelo atingimento dos objetivos dos programas. Nesse sentido, é ela a responsável pela construção política dos programas governamentais, ouvindo o maior número possível de agentes, sejam públicos, privados ou representantes da sociedade civil.

2.1.2.2 Aprovação do Projeto de Lei

A estrutura do Parlamento brasileiro é bi-cameral, formado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Dessa forma, as leis tramitam nas duas casas. No caso de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, à exceção do PLOA que tem tramitação especial no Congresso Nacional, o mesmo inicia sua tramitação na Câmara e após sua aprovação nessa casa é encaminhado para votação no Senado.

O Senado brasileiro é composto de 81 senadores representando os Estados e o Distrito Federal com representação igualitária correspondente a 3 senadores por ente da Federação representado. A Câmara, por sua vez, é composta de 513 deputados representando a população dos Estados e do Distrito Federal, com representação proporcional ao número de eleitores de cada ente representado com um mínimo de oito e um máximo de 23 representantes. Já o Congresso Nacional é a fusão das duas casas, da Câmara e do Senado é composto por 584 congressistas e, embora não possua estrutura física e administrativa própria possui atribuições legislativas e institucionais próprias.

Sua competência legislativa é dada pela constituição e refere-se à:

Dispor sobre tributação, arrecadação, distribuição de rendas, anistia, bens e domínios da União, telecomunicações e radiodifusão, etc. (art. 48);

Autorizar o PR a declarar guerra, celebrar a paz, resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que gerem risco ao patrimônio nacional, etc. (art. 49);

Inauguração da Sessão Legislativa, Aprovação do Regimento Comum, Serviços Comuns, Posse do Presidente da República e Vetos (art. 57 § 3º);

Apreciação de Vetos do Presidente da República (Art. 66 § 4º); e

Apreciação de Matérias Orçamentárias (art. 166 caput)

Assim, caso da análise das leis que compõem o orçamento, PPA, LDO e LOA e as referentes às alterações orçamentárias e do PPA, a tramitação, por determinação do art. 166 da Constituição, é especial, tramitando diretamente no Congresso Nacional.

Inicia sua análise pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que por ocasião da análise dos projetos de lei recebidos, conforme pareceres preliminares subdividem-se em áreas temáticas de maneira a permitir uma melhor avaliação qualitativa dos mesmos.

Estas áreas temáticas são:

a - Poderes do Estado e Representação, com as matérias relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União, à Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores, seus órgãos, entidades e fundos;

b - Justiça e Defesa, com as matérias relativas aos Ministérios da Justiça e da Defesa, seus Órgãos, entidades e fundos;

c - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo, com as matérias relativas aos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Turismo, seus órgãos, entidades e fundos, aos Encargos Financeiros da União, às Operações Oficiais de Crédito, às Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e ao Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal;

d - Agricultura e Desenvolvimento Agrário, com as matérias relativas aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário, seus órgãos, entidades e fundos;

e - Infra-Estrutura, com as matérias relativas aos Ministérios dos Transportes, das Comunicações e de Minas e Energia, seus órgãos, entidades e fundos;

f - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte, com as matérias relativas aos Ministérios da Educação, da Cultura, da Ciência e Tecnologia e do Esporte, seus órgãos, entidades e fundos;

g - Saúde, com as matérias relativas ao Ministério da Saúde, seus órgãos, entidades e fundos;

h - Trabalho, Previdência e Assistência Social, com as matérias relativas aos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Previdência Social e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, seus órgãos, entidades e fundos;

i - Integração Nacional e Meio Ambiente, com as matérias relativas aos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente, seus órgãos, entidades e fundos; e

j - Planejamento e Desenvolvimento Urbano, com as matérias relativas aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e das Cidades, seus órgãos, entidades e fundos.

Após a aprovação das subcomissões, a matéria é encaminhada para o plenário da Comissão Mista para análise. Na Comissão Mista os parlamentares têm o direito de apresentar emendas aos projetos¹, onde, após a análise de todas as emendas apresentadas e do projeto inicial, o relator anteriormente escolhido consolida o texto apresentando, se necessário, um substitutivo para apreciação do plenário.

Em relação a apresentação de ementas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual são três os tipos de emendas de remanejamento, de apropriação e de cancelamento. Na discussão do PLOA para 2011 foi definido que cada parlamentar teria direito a apresentar 25 emendas individuais, que cada comissão teria direito a 4 ou 8 emendas e que cada bancada estadual, dependendo de seu tamanho entre, 18 e 23 emendas.

2.2 A Estrutura do Orçamento no Brasil

O orçamento brasileiro possui classificação institucional-funcional e estrutura programática.

A classificação institucional destina-se a apresentar o órgão e a unidade responsáveis pela execução das programações a seu encargo e a classificação funcional objetiva indicar em que áreas os recursos serão aplicados. Por exemplo, a merenda escolar possui classificação institucional no órgão 26 - Ministério da Educação, unidade 298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, responsável pela distribuição da mesma, com classificação funcional na função 12 – Educação, subfunção 271 – Ensino Fundamental.

Existem diversas formas de planejar. Na tentativa de unificar a linguagem utilizada no momento da elaboração dos planos plurianuais o governo brasileiro com a coordenação do Ministério do Planejamento toma como base do processo o Planejamento Estratégico Situacional - PES.

¹ A apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual é a forma como cada congressista pode expressar sua opinião sobre determinado assunto e propor sua alteração podendo ser apresentada no plenário da Comissão Mista, bem como nas comissões setoriais ou subcomissões de análise específicas.

Os programas destinam-se a solucionar um problema ou aproveitar uma oportunidade de forma a melhorar as condições de vida da população e apresentam objetivo, justificativa de sua implementação, prazo de execução e indicadores da situação atual do problema e dos resultados esperados. Cada programa possui um Gerente responsável pela sua execução e avaliação e pelo atingimento de seus objetivos.

Desta forma, os programas surgem da análise da situação atual da sociedade e do desejo de mudança do futuro pela atuação no presente. A análise da situação atual mostra-se pelo seu indicador e o desejo de sua mudança, expresso no objetivo do programa é quantificado pela meta do indicador dos resultados esperados.

De acordo com o PES, para a criação de um programa deve-se analisar inicialmente a situação problema identificando-se suas causas e consequências. A solução de um problema parte do ataque as suas causas e não as suas consequências. Se as empresas não contratam mais empregados por falta de mão-de-obra qualificada não adianta reduzir impostos sobre a folha de pagamentos que não haverá mais contratações. A solução para o problema seria atuar na qualificação do trabalhador.

Relacionadas as causas dos problemas parte-se para a análise das mesmas de forma a identificar as diversas maneiras de eliminá-las relacionando para cada uma, os agentes interessados, os custos envolvidos, o prazo de execução, etc.

Com isso obtêm-se um rol de possíveis ações para a solução dos problemas. Cada ação deve indicar, sua finalidade, sua descrição, sua localização espacial, o agente responsável, o prazo de sua execução, e os custos envolvidos ao longo do período. Para cada ação é nomeado um coordenador, responsável por sua execução, avaliação e pelo atingimento de suas metas.

Esta estrutura formal, indicada pelo Manual de Elaboração do Plano Plurianual, respaldado pelo Planejamento Estratégico Situacional confere ao orçamento Brasileiro a forma do Orçamento Programa e do Novo Orçamento por Desempenho.

2.3 O processo alocativo no orçamento brasileiro

O processo é formado pelos movimentos de papéis entre pessoas e unidades da organização e têm sempre, um início e um fim claramente delimitados (ARAÚJO, 2001). Para ele

a sequenciação de passos conduz com certa facilidade à compreensão dos pontos iniciais e finais do processo.

Ainda segundo Araújo (2001) o processo de tomada de decisão teria início com uma análise cuidadosa das informações coletadas a respeito do que deve ser decidido. Após o cotejo dos dados é feita a previsão dos resultados possíveis, dentro das várias alternativas formuladas.

Corroborando tal afirmação, o processo alocativo do orçamento brasileiro inicia-se com a avaliação da execução do orçamento e do PPA do ano anterior. Enquanto as áreas orçamentárias preparam relatórios de execução orçamentária as áreas de planejamento trabalham na preparação do relatório de avaliação do PPA.

2.3.1 Avaliação do Plano

A avaliação do PPA tem início com os coordenadores de ação, passa pelos gerentes dos programas, pelas unidades de planejamento, pelos setoriais de planejamento e termina na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI.

Para a sistematização dessa avaliação existe sistema informatizado através do qual são adicionadas as informações e gerado seus relatórios. Na avaliação consta o indicador de resultado seu número esperado e o obtido. O sistema solicita informações a respeito do atingimento das metas e das justificativas pelo seu não atingimento, solicita ainda, informações acerca dos principais resultados obtidos, sugestões para melhora no desenho do programa e na sua forma de implementação.

Embora a primeira informação do sistema corresponda aos números dos indicadores, toda a análise de obtenção dos resultados gira em torno do produto das ações, perdendo de vista a consecução do objetivo do programa, passando a justificar a existência de cada ação pelo atingimento das metas das mesmas, ou seja, pelos produtos entregues a sociedade, tais como: número de crianças nas escolas públicas, número de leitos nos hospitais, número de transplantes efetuados, número de trabalhadores “qualificados”, número de famílias atendidas, número de aposentadorias concedidas, número de atendimentos efetuados.

Esse tipo de análise deixa de lado a verificação se as ações implementadas estão contribuindo para a solução do problema ou para a melhora das condições de vida da população. A informação do número de atendimentos efetuados só será indicativa de melhora se comparada

com o número de atendimentos necessários ou solicitados que, na estrutura atual é verificada pelos indicadores dos programas que serão estudados ao longo deste trabalho.

Na consolidação da avaliação do plano pela SPI, são revistos os números dos indicadores de resultado e adicionadas novas informações sobre os produtos entregues, ainda assim permanece a avaliação centrada na execução das ações e na procura por justificativas pelo não atingimento de metas.

Nesse sentido as justificativas centram-se na insuficiência de insumos para a realização das ações, sejam recursos financeiros sejam recursos humanos ou materiais. Os insumos necessários a execução das ações deveriam ser levantados quando da elaboração do plano e as metas e os objetivos mensurados de acordo com sua disponibilidade. Dessa forma, teoricamente, já estariam computados quando de sua definição.

2.3.2 Avaliação da Execução Orçamentária

A avaliação da execução orçamentária é promovida pelos técnicos da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, em conjunto com os representantes de cada órgão.

Centra-se na capacidade de execução dos programas e ações por cada unidade orçamentária. Neste sentido, o foco da análise reside na comparação entre os recursos disponibilizados e os executados, entendidos como tal os valores empenhados até o final do exercício.

Esta análise não se preocupa com o atingimento das metas nem se os recursos foram efetivamente utilizados, como é o caso de apoios a Estados e Municípios para as quais é registrada a sua execução pelo volume de recursos transferidos não sendo verificada a real aplicação dos mesmos. Outro ponto a se questionar é a existência de restos a pagar que, com autorização na legislação vigente, permite que os recursos orçamentários de um exercício sejam utilizados em outro.

2.3.3 Alocação dos recursos orçamentários

Enquanto o plano tem como unidade principal o programa, o orçamento é definido por instituição (Ministérios, Poderes, Empresas Públicas, etc.). Dessa forma os limites orçamentários são distribuídos pelo Ministério do Planejamento por órgão. Para a definição dos limites é levada em consideração a capacidade de execução dos programas e ações pelas unidades orçamentárias e a prioridade política de cada programa/ação. Após a distribuição dos limites

inicia-se fase de discussões internas ao poder executivo de forma a alinhar os recursos alocados a cada instituição com as prioridades do governo. Promovidos os ajustes o orçamento é consolidado pela SOF para encaminhamento ao Congresso Nacional.

O orçamento brasileiro possui forma e estrutura de orçamento/programa com possibilidade de utilização do mesmo para a orçamentação por desempenho. Porém, o seu processo não condiz com a orçamentação por programa ou por desempenho haja vista a distribuição dos recursos estar centrada na capacidade de utilização dos recursos (insumos) em detrimento da capacidade de atingimento dos objetivos dos programas (resultados).

2.4 A evolução dos recursos da área social

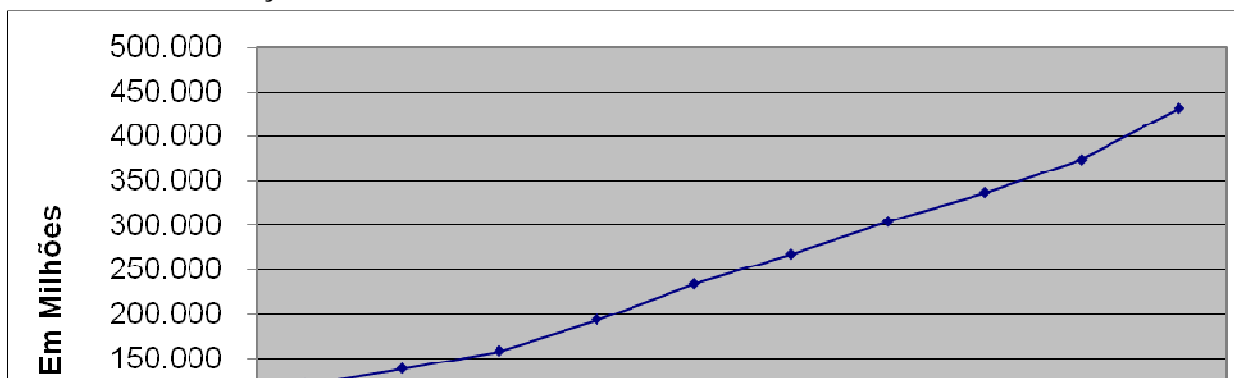
A partir do surgimento do Estado do Bem-estar Social, no qual o Estado passa a ser provedor de necessidades da população, estas têm aumentado mais que proporcionalmente ao crescimento populacional.

Atualmente no Brasil, país inserido na moderna versão do Estado, sendo reconhecido como “democrático de direito”, observa-se que as prioridades políticas na alocação dos recursos orçamentários têm transitado em torno da área social.

A evolução positiva dos recursos disponibilizados aos órgãos ligados a esta área e representados neste estudo parece corroborar tal afirmação.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos recursos disponibilizados aos Ministérios da Educação, da Previdência Social, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego desde o ano de 2000 até 2005.

Gráfico 01 - Lei Orçamentária Anual + Créditos: 2000 a 2009



Observa-se que em 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Previdência e Assistência Social, foi desmembrado em Ministério da Previdência Social e Ministério da Assistência Social que posteriormente teve sua denominação alterada para Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome² e cuida das ações de assistência e de combate à fome.

O órgão com maior participação nos recursos da área social em todo o período estudado é o Ministério da Previdência Social. Da mesma forma é aquele que apresenta a maior elevação na execução de recursos. Esta posição de destaque no grupo pode ser explicada por ser este Ministério o responsável pelo pagamento das aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social.

O maior crescimento dos recursos utilizados pelo Ministério da Previdência é explicado pelo incremento real concedido ao salário mínimo nacional, que impacta diretamente as contas da previdência, pois nenhum aposentado pode receber benefício inferior ao mesmo.

² A série histórica apresentada no gráfico não possui o alinhamento das despesas. Desta forma os recursos estão alocados nos Ministérios que os utilizaram no momento de sua execução.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Vivemos em um país com fortes desigualdades sociais e regionais, alta concentração de renda, taxa de educação baixíssima, índices de pobreza elevada, pouca produção científica etc. Ao mesmo tempo a iniciativa privada, ao longo do tempo não tem dado a resposta que o país precisa. Nesse contexto, a participação do Governo, de forma a mudar esse quadro, instaurando as condições para a melhora dos indicadores e conduzindo grande parcela da população desprivilegiada a uma melhora de suas condições de vida, torna-se necessária. São grandes os desafios a serem enfrentados pelo governo, como educar nossas crianças, reduzir o analfabetismo, fortalecer a família, qualificar os trabalhadores, reduzir os maus tratos às mulheres e as crianças e à gravidez precoce.

Ao mesmo tempo, o governo não é detentor de recursos financeiros, ele os retira da sociedade e a ela deve prestar contas. Assim, para ampliar a ação governamental seria necessário, em princípio, maior aporte de recursos o que, implicaria em maior carga tributária. Nesse sentido surge um dilema: a sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que demanda maior atendimento de suas necessidades repudia a elevação da carga tributária, vide a criação do impostômetro, da não prorrogação da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira) e a dificuldade que o governo enfrenta atualmente para a aprovação da CSS (Contribuição para a Saúde). Então se pergunta de que forma o Estado pode ampliar sua atuação sem ao mesmo tempo elevar a carga de impostos sobre a sociedade. Uma possível solução é a ampliação da qualidade do gasto público. Surge, então, como fator crítico para o atingimento dessa ampliação o estudo da forma como o governo deve construir, implementar e avaliar suas políticas públicas setoriais.

Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2005) apontam características das discontinuidades ocorridas na economia brasileira ao longo do século XX, com fases marcadas por oscilação das taxas anuais de crescimento, alternando-se períodos com altas taxas, com diferentes períodos crise. Apoiando-se em modelos econômicos de desenvolvimento relacionados inicialmente à economia agroexportadora, e posteriormente ao processo de industrialização e à administração das crises de instabilidade financeira e da dívida, os autores defendem que os indicadores sociais brasileiros, em sua maioria, melhoraram, apesar de ainda estar aquém das

condições dos países mais desenvolvidos. No entanto, a distribuição de renda permanece como uma das piores em termos mundiais.

Percebe-se, assim, que o governo e o mercado brasileiro não têm conseguido suprir plenamente as demandas setoriais da sociedade por maior participação nos proveitos experimentados, em virtude da melhoria nos indicadores gerais de desenvolvimento socioeconômico e científico.

Não obstante, cumprirá ao Estado agir. Independente da linha seguida pelo governo, se neo-Clássica ou Keynesiana, o Estado deverá buscar o atendimento de alguma necessidade na sociedade. Tal ocorrência nos remete a Golbert e Muller (1987) ao definirem políticas públicas como o “Estado em ação”. Na mesma direção Hofling (2001) afirma que a política pública surge com o Estado implementando um projeto de governo através de programas e ações voltados para setores específicos da sociedade.

Neste contexto, o estudo das políticas públicas, a forma como elas são construídas, sua implementação e sua avaliação, não só dos seus resultados finais mas também de seu processo, torna-se relevante principalmente para o ramo da administração pública.

Embora nesse trabalho se acompanhe a formulação de políticas públicas não é objetivo deste estudo a avaliação da forma como estas são elaboradas, campo da ciência política, mas sim, maneiras como as mesmas devem ser construídas de forma a permitir sua avaliação e sua implementação de forma a imprimir maior possibilidade de êxito a política formulada.

O Estado brasileiro vem planejando sua atuação há algum tempo, o fez nos governos do regime militar e o faz hoje. Porém deve-se questionar até que ponto realmente planeja-se a ação governamental ou apenas elaboram-se planos.

Para Costa (2010) a gestão pública deve estar orientada para a concepção de três resultados esperados em decorrência do alcance de objetivos fixados por políticas públicas que, por definição, são políticas e públicas. Segundo ele, a eficácia dos instrumentos de gestão é limitada pelo contexto em que se dá sua utilização – ambiente, objetivos, recursos (humanos, materiais, financeiros, políticos e organizativos). Ela depende de onde, para que, quem e com que os utiliza. Neste sentido, existiriam problemas de gestão, mas existiriam também problemas econômicos, sociais, políticos e de muitas outras naturezas que deveriam ser resolvidos politicamente, no seu campo próprio, com o uso de instrumentos de administração.

Diversos são os modelos de planejamento de políticas públicas. A literatura clássica sobre o tema no Brasil analisa essa questão, como um processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro (Lafer, 1970; Matus, 1993), o futuro não existe ele é o resultado de nossas ações ou omissões no presente, assim como o presente, o futuro não pode ser controlado, pode ser direcionado e é nesse sentido que todo Estado age.

Atualmente o governo federal no Brasil utiliza-se para a elaboração do Plano Plurianual – PPA das diretrizes definidas por Carlos Matus ao consolidar o modelo de Planejamento Estratégico Situacional – PES. Desta forma, não se pode deixar de relacioná-lo no levantamento dos modelos de planejamento existentes.

Carlos Matus traça o PES como forma de contrapor-se ao planejamento tradicional reconhecendo a existência de variáveis que interferem no processo de construção de futuro e estão fora do controle do governante.

Matus indica que se o governante deseja alcançar bons resultados, este deve aprender a jogar no jogo social. Para tanto teria que tratar de quatro grandes problemas: saber explicar a realidade do jogo; saber delinear propostas de ação sobre grande incerteza; saber pensar estratégias para lidar com os outros atores e com as circunstâncias e saber fazer no momento oportuno e com eficácia recalculando e completando o plano com um complemento de improvisação subordinada. Esse modelo de planejamento determina que existam quatro momentos interdependentes e contínuos, a saber: momento explicativo, momento normativo, momento estratégico e momento tático-operacional.

No momento explicativo, assim como o próprio nome já diz, deve-se procurar explicar a realidade a partir do levantamento dos diversos problemas existentes considerados relevantes de acordo com a ideologia do ator em questão. Ressalta-se que neste modelo não se pode deixar de considerar a existência de outros atores com suas próprias ideologias.

No momento normativo deve-se elaborar o desenho da ação governamental de forma a modificar a situação dos problemas levantados. A questão que aqui se apresenta é a existência de variáveis controladas por outros atores. Dessa forma o governo terá que planejar sob forte incerteza substituindo o cálculo determinístico pelo cálculo interativo fundamentado em cenários.

O momento tático-operacional é o momento de agir, é onde se confunde a direção e o planejamento e compõe-se dos seguintes subsistemas: elaboração e adequação da

agenda do dirigente; processamento tecnopolítico; manejo de crises; orçamentação por programas; cobrança e prestação de contas e gerência por operações.

O PES determina que toda ação deve ser avaliada, a orçamentação por programas prevê que estes devem possuir indicadores de desempenho que indiquem o grau de atingimento dos objetivos dos mesmos.

Segundo Costa (2003) diante do aprofundamento da crise fiscal, da escassez de recursos do setor público e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais necessitada torna-se necessário que os governos construam ferramentas para avaliar programas públicos. Indica ainda que a avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados em programas sociais

3.1 Breve Histórico do Orçamento

O orçamento, como ferramenta de planejamento, gestão e controle, existe desde a idade antiga. Os egípcios já utilizavam o orçamento na construção das pirâmides e os romanos tinham forte controle dos gastos com suas legiões e territórios anexados, ao mesmo tempo, a construção dos intrincados sistemas hídricos de suas principais cidades e a grande rede de estradas para a manutenção da integridade do império exigiram grande planejamento e orçamentação efetiva.

Na idade média, os barões ingleses revoltados com a ânsia arrecadatória do rei impõem grandes restrições a seu governo, implantando o controle de seu direito de arrecadar os tributos, exigindo que antes de fazê-lo, este deveria dirigir-se ao parlamento com a discriminação de cada tributo cobrado, sua alíquota e sua estimativa de arrecadação. Neste momento, o orçamento passa a atuar como autorização para tributar a sociedade.

Como o conhecemos hoje, orçamento como estimativa de receitas e autorização (ou determinação) para gastos, surge no final do século XIX, espalhando-se rapidamente por todo o mundo.

Ao final da Segunda Guerra Mundial começa a surgir uma nova abordagem do tema, concomitantemente ao crescimento do Welfare State, ou como o conhecemos no Brasil, Estado do Bem-Estar Social, toma força o Orçamento por Desempenho. Inicialmente conhecido

como orçamento programa, teve como marco do início de sua utilização o PPBS (Sistema de Planejamento e Orçamentação por Programas) Estadunidense.

O Sistema de Planejamento e Orçamento por Programas foi adotado nos Estados Unidos como sistema completo de preparação do Orçamento inicialmente pelo departamento de Defesa em 1961 estendendo-se, posteriormente, aos governos estaduais e locais e também a alguns outros países.

Este sistema possui três etapas básicas que vinculam o planejamento com o orçamento através de programas. A etapa de planejamento, a etapa de programação e a terceira etapa que consistia na tradução de cada programa plurianual em conjunto de ações anuais específicas.

Segundo Diamond (2000) este sistema acabou sendo em grande parte abandonado por vários motivos. Em parte devido a sua introdução generalizada em organismos que não estavam preparados para utilizá-lo. Apesar de seu nome o Sistema de Orçamentação e Planejamento por Programas - PPBS não era um sistema único mais sim composto de vários sistemas representando cada estrutura da Administração Pública faltando-lhe liderança central para o processo de reforma. Foi abandonado também pela falta de compromisso na mudança por parte do legislativo que insistia em receber o orçamento na forma tradicional. Havia ainda, problemas práticos importantes que nunca foram resolvidos: a definição dos programas, como desenvolver programas e subprogramas ao redor de determinado objetivo e como determinar os custos do mesmo.

Apesar do fracasso do PPBS a orçamentação por programas continuou sendo utilizada nos EUA.

A publicação, em 1965, por parte da Organização das Nações Unidas – ONU, de um Manual para Orçamentação por programas e desempenho, a orçamentação por programas espalhou-se como uma ferramenta de planejamento de desenvolvimento. Na década de sessenta quase 50 países introduziram variantes da orçamentação por programas e por desempenho, porém, não na escala dos EUA. No final da década de setenta a maioria dos países Latino-americanos, vários asiáticos e alguns africanos haviam introduzido versões de orçamentação por programas.

No entanto, seus resultados não foram os esperados, indicando que em sua maioria, os países não estavam preparados para a implantação do modelo que, trazia entre as pré-condições para o seu sucesso exigências de sólidos procedimentos operativos, disciplina

financeira, métodos eficientes de registro de informações físicas e financeiras, e estreita coordenação entre o órgão central de orçamento e as demais unidades da Administração.

Nos EUA, depois do sistema PPBS, houve breves iniciativas tais como, o orçamento base zero, que tiveram seu impacto limitado sendo utilizados pelo poder executivo com pouca ou nenhuma participação do Congresso.

Diversas normas foram implementadas e chamadas de Novo Manejo Público. Com ênfase no resultado da produção e no desempenho do orçamento e particularmente o uso da informação sobre o desempenho do orçamento. Estavam acompanhadas de outras reformas importantes da utilização do gasto público: a introdução de maior flexibilidade para os entes do governo; a introdução de ordenação contratual; e a mudança do sistema contábil do recebido para o sistema contábil do dispêndio e da orçamentação.

3.1.1 Orçamento por Desempenho

Ao examinar a progressão do antigo modelo de orçamentação por desempenho introduzido nos Estados Unidos ao final da primeira metade do século passado até o novo modelo de orçamentação por desempenho, Diamond (2005) percebe que, usando uma classificação de modelos orçamentários derivada deste exame, pode-se considerar que muitas economias de mercados emergentes têm introduzido alguma forma de orçamento por resultado.

Ainda Segundo Diamond, não é fácil para os países em desenvolvimento tomar as medidas necessárias para a implantação total da nova forma de orçamentação e para consegui-lo devem implementar quatro elementos básicos:

a) Qualquer estrutura de programa existente deverá fixar-se em um contexto mais amplo de planejamento e política orçamentária, devendo integrar um plano estratégico de gastos em médio prazo que conecte os objetivos da política com os planos detalhados do orçamento anual.

b) Redesenho da programação de forma a estrutura dos programas atuais para eliminar restrições institucionais e de informação que, com frequência, impedem sua utilização pelos administradores de orçamentos.

c) Melhora dos sistemas de determinação de custo do orçamento.

d) Implantação de novo sistema de redução de custos e incentivos orçamentários, com o reconhecimento que a utilização do orçamento é somente uma dimensão da utilização eficaz dos recursos públicos.

Da análise dessas questões surgem alguns pontos chave para a orçamentação por desempenho.

Primeiro: um elemento essencial em todos os sistemas é o conceito de programa e a reestruturação do orçamento sobre esta base. Um programa é considerado como qualquer grupo de atividades e projetos apropriados e, significativamente, integrado a um único administrador, que consome recursos para contribuir para um objetivo específico de política. Assim os custos e o desempenho podem ser avaliados e os recursos dos governos podem ser utilizados de forma mais eficiente/eficaz através de um sistema de incentivos que reforça a obrigação de reduzir os custos.

Segundo: a orçamentação por programas resiste até hoje apesar de suas críticas.

Terceiro: é universalmente difícil sua implementação exitosa por qualquer país e em qualquer de suas formas. E para tanto, a estrutura do programa deverá ser: fixada em um marco regulatório amplo; definida em um modelo que respalde a tomada de decisão política e as prioridades; estruturada em um modelo que assegure a responsabilização; e integrada em um modelo mais amplo de utilização do orçamento que deva cumprir a gestão.

Assim, surge a necessidade da existência de um marco estratégico da estrutura do programa. O núcleo essencial da orçamentação por desempenho é uma estrutura significativa de programa para as operações do governo. Porém, o desenho de uma estrutura de programa, operacional para o orçamento, não poderia ser considerada, simplesmente, como uma forma de re-classificar os gastos do governo, mais sim, deveria partir da revisão das atividades do governo e o modo em que as mesmas são executadas e decidir: reconsiderar suas respectivas regras e missões; revisar o modo em que podem organizar-se melhor para realizar sua missão; redesenhar a distribuição de custos e os sistemas de informações financeiras para melhorar a eficiência da administração; e revisar a eficiência e a eficácia das operações e a provisão de bens e serviços.

Para Matias-Pereira (2006, pág.243) “esse novo modelo vai além de um simples aperfeiçoamento do orçamento-programa, visto que pressupõe que o formato dos programas orçamentários deve ser integrado a um modelo mais amplo de gestão orçamentária que contemple indicadores explícitos e sistemas de mensuração de desempenho.”

Pode-se explicar a utilização da expressão modelo mais amplo de gestão orçamentária, pela utilização do modelo para todas as instituições abarcadas pelo orçamento público. Assim, orçamentação por desempenho é muito mais uma forma de gestão do que uma nova maneira de elaborar a peça orçamentária.

Neste sentido, segundo Matias-Pereira (2000), os países em desenvolvimento para atingir os objetivos de suas políticas públicas devem, fundamentalmente, redesenhar sua estrutura de programa para permitir um novo enfoque da orçamentação por desempenho. Essa reestruturação de programas requer ser colocada no contexto de um amplo plano estratégico de forma que as operações de governo fortaleçam o vínculo entre a política e o planejamento na orçamentação.

Neste contexto, para que a orçamentação por desempenho logre êxito, a revisão das estruturas de programas deverá buscar que exista uma clara declaração de política, uma lista de objetivos que defina de forma adequada o objetivo dos programas e os resultados esperados dos mesmos. Desse modo a característica principal de um programa é uma coleção de atividades governamentais que compartilham algum conjunto comum de objetivos, ou seja, a estrutura do programa esta baseada na política.

Em todos os países, mas principalmente aqueles sob a égide de regimes democráticos as declarações políticas cumprem importante papel para o atingimento dos objetivos governamentais.

São pré-condições para o êxito na implantação de uma orçamentação por programas: a existência de normas que resolvam a questão do nível de vinculação das atividades/projetos básicos que são mais úteis para definir um programa, a definição da abrangência institucional do programa que deve definir se cada programa existirá em apenas uma unidade ou se existirão programas multi-setoriais e a existência de adequados sistemas de manejo da informação e de determinação de custos.

Dessa forma um orçamento moderno deve basear-se em uma estrutura, tanto formal quanto processual que permita a busca e o atingimento da solução dos problemas da sociedade.

Porém, não se devem subestimar as implicações de proceder a uma reengenharia de seus orçamentos por programas para adotar o enfoque da nova orçamentação por desempenho. Tem-se sustentado que a estrutura do programa deverá fixar-se em um marco estratégico mais amplo. É necessário criar um vínculo significativo entre política e orçamentação e aceitar que o papel central da estrutura de programa é traduzir políticas amplas em atividades e projetos que podem ser custeados com requisitos de recursos identificados, aprovados, como dotações orçamentárias (DIAMOND, 2005).

A capacidade de levar a cabo exitosamente a vinculação de políticas com programas através de mecanismos de planejamento estratégico requer os conhecimentos práticos para construir marcos de orçamento em médio prazo com programas bem definidos. Requer, também, outros conhecimentos e sistemas adequados de apresentação de informações para deixar clara a relação entre os recursos usados pelo programa e seus insumos e o resultado político.

Além disso, necessita também que todos os agentes públicos e privados sejam envolvidos na tarefa da busca da melhoria da sociedade passando pelo conhecimento de suas necessidades, pelo levantamento das prioridades e do manejo correto dos recursos públicos. Fazer isso sem a participação da sociedade torna-se uma tarefa extremamente difícil e normalmente pouco exitosa.

3.1.2 O Novo Orçamento por Desempenho

Nos Estados Unidos da América, na década de 90 do século passado, em decorrência de reformas promovidas pelo Congresso surgiram novas abordagens voltadas para a administração voltada para desempenho. Essas novas abordagens, em seu conjunto, tentavam redirecionar o processo orçamentário de forma a incorporar ao processo o uso das informações sobre desempenho no momento das escolhas³. Esse movimento de reforma da política de gastos públicos também se observou em outros países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia.

Ressalte-se que essa nova forma de gestão pública introduz grande flexibilidade para os órgãos do governo, mecanismos de gestão baseados em contratos de desempenho e a contabilização baseada no critério da competência em substituição ao critério de caixa. Desta forma, esse novo modelo é mais do que um aperfeiçoamento do orçamento-programa, pois, exige que a formatação dos programas orçamentários esteja integrada a modelo mais amplo de gestão governamental.

Ao mesmo tempo pressupõe que o desempenho precisa ser especificado e relatado a todos os gestores, que os órgãos devem ter ampla liberdade para gerir apropriadamente seus insumos e que sejam penalizados os maus gestores e premiados aqueles que superam as metas propostas.

³ Segundo Matias-Pereira (2006, p. 243-245) as principais características dessa nova forma de orçar eram: agregação de todos os custos associados ao resultado, observando o número de agências envolvidas na sua produção; definição de resultados em termos de indicadores para avaliação da qualidade de bens e serviços entregues à sociedade, de forma análoga ao que é feito no setor privado; ênfase nos custos totais, inclusive nos indiretos; comparação com o atual nível de produto/resultado para medir a eficiência e a efetividade.

Atualmente estão em curso no Brasil algumas propostas que tentam conceder a instituições e seus gestores maior autonomia na gestão de seus recursos como a da Reforma Universitária e a dos Hospitais de Ensino que prevêm a celebração de contratos de gestão que determinam metas de desempenho a serem cumpridas.

3.2 Avaliação de Política Pública

Inicialmente, é necessária uma revisão do conceito de avaliação: De uma forma mais simples, avaliação pode ser definida como a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação. Uma definição mais extensa diria que avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia, ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios. Worthen, Sanders, & Fitzpatrick (1997). Para eles, uma avaliação adequada deve utilizar métodos de pesquisa e julgamento, entre os quais: determinação de padrões para julgar a qualidade e concluir se esses padrões devem ser relativos ou absolutos; coleta de informações relevantes e; aplicação dos padrões para determinar valor, qualidade, utilidade, eficácia ou importância. Assim, a avaliação deve ser feita de forma formal, utilizando-se de métodos científicos e com procedimentos sistematizados, com possibilidade de prova, estruturada e objetiva.

Quando o governo faz avaliação de seus programas ao mesmo tempo está efetivando avaliação formativa e somativa. Avaliação formativa pois serve para apresentar informações avaliatórias à equipe do programa que servem para sua melhoria. Avaliação somativa por dar aos responsáveis pela tomada de decisão e aos consumidores potenciais julgamentos do valor ou mérito do programa.

As principais características de uma avaliação formativa são: tem por objetivo determinar valor ou qualidade para a elaboração de diagnóstico; é utilizada para melhorar um programa e; é elaborada basicamente por avaliadores internos ao programa. A avaliação formativa: tem por objetivo determinar valor ou qualidade para a tomada de decisão; é utilizada para tomar decisões a respeito da continuidade do programa ou sua adoção e; é elaborada normalmente por avaliadores externos ao programa.

Para Lunkes (2003) tendo em vista as mudanças na realidade e os inadequados métodos de mensuração as empresas iniciaram um processo de busca de novas formas de melhorar seus sistemas de informação estratégicos. Estas melhorias ocorreram principalmente por meio de sistema de mensuração financeiros e não-financeiros dos quais o balanced scorecard é um exemplo. Assim para Lunkes (2003) o Balanced Scorecard combina indicadores financeiros e

não-financeiros, permitindo à empresa utilizar somente informações relevantes em suas atividades que são agrupadas em quatro perspectivas: financeira, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento.

A perspectiva financeira permitiria avaliar os resultados que o negócio proporciona e necessita para seu crescimento e desenvolvimento, assim como para a satisfação de seus acionistas. Procura medir lucro, crescimento com posição de receita, redução de custos/ melhoria de produtividade, e utilização de ativos/ estratégias de crescimento.

A Perspectiva no cliente busca identificar os segmentos de clientes (internos ou externos) e o mercado de atuação em que a empresa irá agir, bem como as medidas de desempenho para acompanhamento desses segmentos e do mercado. Dentre suas buscas de medição destaca-se a satisfação do cliente, retenção e obtenção de novos clientes, rentabilidade e participação de mercado em segmentos designados, busca ainda, medições específicas como, o tempo de atendimento, as entregas no prazo ou a quantidade de novos produtos e serviços que conduzam a melhorias nas medidas básicas da clientela.

Para a perspectiva dos processos internos, o desenvolvimento do sistema tem que ser sustentado por uma análise e intervenção constante do desempenho dos processos internos. Na identificação dos processos internos críticos, nos quais a organização deve alcançar a excelência. Podem ser destacadas as tradicionais como custos, qualidade, tempo e alguns mais recentes como inovação por meio de pesquisa e desenvolvimento e serviços pós-venda.

Finalmente, a perspectiva de aprendizado e crescimento desenvolve objetivos e medidas para orientar o aprendizado e o crescimento organizacional. Os objetivos estabelecidos nas perspectivas anteriores revelam onde a empresa deve destacar-se para obter um desempenho excepcional. Os objetivos da perspectiva da evolução organizacional oferecem infraestrutura que possibilite a consecução de objetivos ambiciosos nas outras três perspectivas.

Ainda para Lunkes (2002) para que se possa atingir as metas prescritas no orçamento uma empresa deve coordenar os esforços de todos os seus empregados. Cada gerente independente de sua posição é encarregado de um centro de responsabilidade. Assim a empresa seria uma coleção de centros de responsabilidades.

O principal fator de comparação do Balanced Scorecard, utilizado principalmente por empresas, no setor público é a necessidade de utilização de mais de uma perspectiva na avaliação do desempenho do governo, ou seja, para a avaliação das políticas públicas seria necessária a construção de indicadores que revelassem diversas perspectivas da

atuação governamental. Esse é o trabalho principal desenvolvido por Boyne (2002) a construção de uma matriz de avaliação de políticas públicas que ao longo desse estudo utilizou-se para classificar os indicadores dos programas da área social do governo brasileiro.

Para a avaliação constante das políticas públicas é importante que seja construído um conjunto de indicadores atrelados às ações governamentais. A construção de indicadores é estudada por George A. Boyne em artigos totalmente alinhados a esse estudo por trazer consistência científica a análise dos programas constantes do orçamento e sua avaliação, tema central desta dissertação

Antes de falar dos indicadores convém tratar do que deve ser medido e a forma de fazer isso.

A literatura acadêmica e profissional sobre indicadores de desempenho (IPs) geralmente apresenta dois modelos de desempenho organizacional que estão relacionados, mas não inteiramente consistentes (MIDWINTER, 1994). Ambos contêm uma sequência de etapas de um "processo de produção de serviços. O primeiro, que pode ser descrito como "economia-eficiência-eficácia", modelo (3Es). O segundo, "inputs-outputs-outcomes", modelo (IOO), em uma tradução livre, entradas-saídas-resultados". Para Boyne (2002) embora nos últimos anos tenhamos assistido a uma proliferação de quadros de desempenho, estes são em grande parte re-embalagem dos elementos básicos dos modelos 3Es e IOO.

A economia é normalmente entendida como as unidades monetárias por produto entregue, mas seria mais adequadamente especificado como sendo custo de aquisição específico de entradas de serviço de determinada qualidade (JACKSON, 1988). Isto pode parecer resolver a questão, pois quem nega que as autoridades locais devem procurar minimizar o preço pago para os fatores de produção? No entanto, a busca da economicidade rapidamente pode encontrar questões políticas fundamentais. Por exemplo, o trabalho é uma grande parte do custo de serviços governamentais. Entretanto, não é evidente que apertar os salários dos trabalhadores da administração pública seja "Bom desempenho". O sentido amplo de eficiência (menores despesas) também é de pouco valor para a aferição do desempenho (BOUCKAERT, 1993). Gastos altos ou baixos em si não revelam nada sobre os serviços disponibilizados, ou o sucesso / fracasso das autoridades governamentais (Apenas fanáticos políticos ainda acreditam que a despesa alta ou baixa é intrinsecamente boa ou ruim). (BOYNE, 2002).

A eficiência é entendida como a produção de resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços, podendo ser classificada em linguagem comum como produzir mais com menos recursos.

Ao mesmo tempo eficácia seria a capacidade de produzir o que foi prometido ou a capacidade de atingimento das metas.

Ainda para Boyne (2002) a eficiência e a eficácia são elementos essenciais para a elaboração de um conjunto de indicadores de desempenho para o setor público entretanto, os mesmos, não são suficientes para a totalidade da aferição da ação pública indicando a necessidade da inclusão do modelo IOO, que contem todos os três elementos do modelo 3Es (inputs incluem despesas, a eficiência é a relação entre as saídas para insumos, e os resultados incluem a eficácia formal). Como a abordagem 3Es, este segundo modelo coloca uma ênfase imprópria nas medidas de desempenho de entradas. Mesmo que as entradas sejam definidas para incluir não só os gastos, mas também pessoal e equipamentos, os níveis dessas variáveis revelam pouco sobre o desempenho organizacional. No entanto, o modelo IOO traz explícitos alguns aspectos do desempenho que são, na melhor das hipóteses, implícitos no modelo 3Es.

Este modelo preocupa-se não apenas com os aspectos econômicos, os custos, mas também com os produtos entregues a sociedade. Entretanto utilizar um modelo ou outro não é suficiente para uma análise completa da ação governamental. Uma junção desses dois pode facilitar a construção de um modelo de avaliação mais completo e com maiores possibilidades de melhorar o desempenho das autoridades governamentais.

Assim para Boyne (2002), se os elementos redundantes dos modelos 3Es e IOO são omitidos e, se medidas de resposta e os resultados democráticos são acrescentado às dimensões relevantes de desempenho, em seguida, pode ser identificada uma lista abrangente para avaliar um conjunto de indicadores de desempenho. O quadro a seguir apresenta a lista resumida por Boyne 2002, que contém cinco domínios principais PI (saídas, eficiência, os resultados dos serviços, a responsividade e os resultados democráticos), e 15 subdomínios.

Quadro 1 – Tipos de Indicadores

Saídas	Quantidade Qualidade
Eficiência	Custo por unidade de saída
Resultado de serviços	Eficácia formal Impacto Equidade Custo por unidade de resultado de serviços
Responsividade	Satisfação do consumidor Satisfação dos cidadãos Satisfação dos servidores Custo por unidade de responsividade
Resultados democráticos	Probidade Participação Accountability Custo por unidade de resultado democrático

Fonte: Boyne (2002)

Esta lista será utilizada posteriormente para classificar os indicadores dos programas da área social do governo Brasileiro de forma a avaliar a qualidade dos mesmos e verificar até que ponto estes tem poder para avaliar a atuação do governo central em atingir os objetivos propostos no Plano Plurianual.

Neste sentido, a avaliação da política pública não pode mais se ater apenas aos pressupostos de eficiência e eficácia constantes da literatura clássica de planejamento, tornando-se necessária a inclusão do aspecto de efetividade o que é bem definido por Boyne (2002).

3.3 Indicadores de Políticas Públicas

Principal instrumento de avaliação os indicadores devem atender a vários requisitos de forma a permitir qualificar a própria avaliação.

Para que se possa avaliar uma política pública, são necessárias, dentre outras, informações quantitativas, que descrevam em números um aspecto da realidade ou o cruzamento

entre vários aspectos. Estas informações são os indicadores. Por meio deles, é possível planejar programas governamentais, determinar metas, avaliar intervenções e estabelecer comparações.

Os indicadores podem ser simples, aqueles que descrevem de forma objetiva um determinado aspecto da realidade com uso de uma única variável ou compostos, aqueles que associam um conjunto de variáveis, estabelecendo algum tipo de relação entre elas com a definição de alguma forma de ponderação com a atribuição de pesos diferentes para seus diversos aspectos de forma a permitir a determinação do resultado final.

A tarefa básica de um indicador é expressar, da forma mais simples possível, uma determinada situação que se deseja avaliar. O resultado de um indicador é uma fotografia de dado momento, e demonstra, sob uma base de medida, aquilo que está sendo feito, ou o que se projeta para ser feito. (Fernandes, 2004).

De acordo com Camargo (2000, p.28), os indicadores precisam externar credibilidade e, para tanto, devem ser gerados de forma criteriosa, assegurando a disponibilidade dos dados e resultados mais relevantes no menor tempo possível e ao menor custo.

Mesma opinião é externada por Takashina e Flores (1996, p.24-25) que vão além ao afirmar que um indicador deve ser empregado criteriosamente, observando-se sua importância no processo e assegurando a disponibilidade da informação no menor tempo possível, com base em dados confiáveis. Este precisa atender a vários critérios, dois quais se destacam a seletividade ou importância, simplicidade e clareza, abrangência, rastreabilidade e acessibilidade, comparabilidade, estabilidade e rapidez de disponibilidade, bem como baixo custo de obtenção.

Como este trabalho trata de indicadores de programas da área social é interessante para seu desenvolvimento apresentar um conceito de indicadores sociais:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos

diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. (JANNUZI, 2002).

Para seu emprego na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas o indicador social deve gozar uma série de propriedades. Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível a políticas públicas implementadas, específico a efeitos de programas setoriais, inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, socio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo (JANNUZZI, 2002).

Em uma perspectiva aplicada, dadas as características do Sistema de Produção de Estatísticas Públicas no Brasil, é muito raro dispor de Indicadores Sociais que gozem plenamente de todas estas propriedades, cabendo ao analista avaliar os trade-offs do uso das diferentes medidas passíveis de serem construídas (JANNUZZI, 2002). Ainda para ele esta operação de seleção de indicadores é uma tarefa delicada pois não existe uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade.

Assim, para que possamos utilizar um determinado indicador social é fundamental garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre o conceito a ser estudado e os indicadores propostos. Para Januzzi (2002), a validade de uma medida construída, por exemplo, para avaliar as Condições de Saúde de uma população a partir da oferta de serviços ou recursos humanos na área de saúde estaria certamente comprometida. Afinal, um maior coeficiente de médicos por mil habitantes ou uma taxa maior de consultas por habitantes podem ser indicativos de que as condições de saúde da população são tão graves que levaram a um maior esforço de alocação de recursos. Estes indicadores seriam, pois, mais apropriados para retratar as Condições de Oferta de Serviços de Saúde. Para o primeiro conceito – Condições de Saúde- indicadores de “falta de saúde” retratados pelas taxas de morbidade, mortalidade infantil ou mortalidade por causas seriam certamente mais válidos.

Outra propriedade importante para Januzzi (2002) é a Inteligibilidade, que tem como finalidade garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão das mesmas por parte da população, jornalistas, representantes

comunitários e demais agentes públicos. Desta forma, na discussão de planos de governo, orçamento participativo, projetos urbanos os técnicos de planejamento deveriam se valer, tanto quanto possível, de alguns indicadores sociais mais facilmente compreendidos- taxa de mortalidade infantil, renda familiar- ou que o uso sistemático já os consolidou- índice de preços, taxa de desemprego. Nessas situações, o emprego de indicadores muito complexos pode ser visto como abuso tecnocrático dos policy makers, primeiro passo para fracasso na implementação de um programa ou projeto público. (JANNUZZI, 2002).

4 MÉTODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste estudo efetuou-se pesquisa quantitativa de forma a responder as questões levantadas na busca do atingimento dos objetivos específicos e geral com a utilização de pesquisa documental.

Desenvolveu-se um estudo de natureza aplicada, com delineamento correlacional, com objetivo exploratório e descritivo, abordagem quantitativa, no intuito de produzir dados quantitativos, no sentido de avaliar a influência da maturidade do processo de planejamento orçamentário sobre a qualidade do gasto nos ministérios vinculados à Seguridade Social, por meio de análise documental.

Para este estudo área social é aquela composta pelos Ministérios da Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Saúde, Previdência Social e Trabalho e Emprego com os diversos nomes e estruturas que tiveram ao longo do período compreendido entre os anos de 2000 e 2011.

Não há necessidade de autorização destes órgãos, pois trabalhamos apenas com informações públicas constantes de bases de dados do SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento, desenvolvido e mantido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI; do SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários, desenvolvido e mantido pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do SIOP - Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento, desenvolvido e mantido pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, desenvolvido e mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, e disponibilizadas por institutos de pesquisas nacionais preferencialmente o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o INEP – Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Os dados primários dos diversos órgãos envolvidos referentes aos programas de governo, os problemas a serem atacados, seus objetivos, indicadores e meta de alcance dos mesmos foram levantados no SIGPLAN; à execução orçamentária extraída pelo próprio pesquisador no SIDOR e aqueles referentes à execução financeira no SIAFI.

Nos institutos de pesquisa buscou-se informações suplementares a avaliação dos programas de governo cujos indicadores porventura tenham sido mal definidos, ou não possuam indicação de seus valores no SIGPLAN.

Trabalhou-se com todos os programas e seus indicadores constantes do Plano Plurianual referentes aos Ministérios da área social. Neste sentido, considerando o objeto de estudo acredita-se que englobe toda a população.

Neste sentido, na tentativa de responder a pergunta principal do estudo: o processo orçamentário do Governo Federal do Brasil se apresenta adequado para o atingimento dos objetivos da política pública social brasileira? Em um primeiro momento foi revisto o processo orçamentário brasileiro com o levantamento da sua estrutura voltada para a área social, a listagem das programações a serem estudadas e dos seus indicadores, constante do apêndice 1.

De forma a validar a utilização dos indicadores constantes do Plano Plurianual foi desenvolvida uma lista de verificação onde serão elencados os requisitos para a construção de indicadores de forma a verificar se os mesmos são adequados para a avaliação dos programas por seu intermédio, em seguida analisaram-se os indicadores dos programas e das ações que compõem o orçamento da área social em nível federal, verificando sua existência e comparando-os com a lista de verificação construída para, em seguida, classificá-los de acordo com os modelos de construção e de análise de indicadores de políticas públicas desenvolvidos por Boyne (2001).

Ao elaborar a lista de verificação observou-se a necessidade de uma primeira classificação como indicadores de processo e de resultado, a primeira definindo a melhora de meus processos e a segunda o atendimento à sociedade.

Com isso procurou-se verificar a capacidade dos indicadores formais do orçamento da área social do Governo Federal de apresentar as informações necessárias à avaliação dos programas e permitir o aumento dos aspectos técnicos no processo de decisão orçamentário.

Neste momento buscou-se responder as questões voltadas a avaliabilidade dos programas pelos seus indicadores e sua capacidade de utilização para a definição dos valores a serem alocados ao orçamento.

Em seguida foi promovido levantamento dos resultados alcançados ao longo do período de 2000 à 2009, pois os resultados de 2010 só estariam disponíveis a partir de junho, para a comparação entre esses resultados e os recursos alocados; comparação dos recursos alocados à área social do Governo Federal com o total dos recursos livres do orçamento e verificação da execução desses recursos comparando-a ao Projeto de Lei Orçamentária – PLOA, encaminhado

ao Congresso Nacional, à Lei Orçamentária Anual – LOA e à dotação total ao final dos exercícios.

Definiram-se como as informações necessárias e extraídas do SIGPLAN aquelas referentes ao título do indicador, à forma de cálculo, ao índice de referência, à data do índice de referência, à meta ao final do plano e ao resultado atingido.

Para definir qual o percentual de atingimento do resultado do programa utilizou-se a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Resultado Alcançado} - \text{Índice de Referência}}{\text{Meta de Resultado} - \text{Índice de Referência}}$$

Entretanto no primeiro PPA, correspondente ao período compreendido entre 2000 e 2003 não foi indicado o índice de referência o que obrigou a buscar no SIGPLAN a informação sobre a possibilidade de atingimento das metas dos indicadores.

Neste sentido, durante o período do primeiro PPA o atingimento dos resultados é dado pela possibilidade de atingimento dos mesmos da seguinte forma:

Tabela 01: Valores de Resultado dos Indicadores

Possibilidade de Atingimento das Metas	Valor
Muito Alta	0,9
Alta	0,7
Média	0,5
Baixa	0,3
Muito Baixa	0,1
Não Verificada	0,0

Desta forma conseguiu-se obter um conjunto de números em percentual que permite fazer comparações com outros valores. A lista de todos os resultados dos programas da área social consta do Apêndice 1.

Ao longo do texto procurou-se fazer comparações tanto dos programas quanto dos órgãos e neste sentido a forma de levar os resultados dos programas para um resultado do Órgão foi o cálculo da Média.

Para comparar o resultado com os recursos, inicialmente buscou-se no SIDOR, a execução dos órgãos por programa com a informação dos valores alocados no projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, na Lei Orçamentária Anual - LOA, e dos valores executados,

empenhados, liquidados e pagos. Os valores de execução, correspondente aos valores liquidados, por programa consta do apêndice 2.

Considerando que o projeto de Lei Orçamentária de um ano é encaminhado ao congresso nacional em agosto do ano anterior e os resultados disponíveis dos programas correspondem aos do exercício anterior, para a comparação entre os valores alocados para determinado programa e seu resultado utilizou-se uma defasagem de dois anos.

Para os valores disponíveis para execução, no Brasil podemos fazer essa distinção, pois existe um Decreto de Programação Orçamentária e Financeira que pode limitar os recursos disponíveis aos diversos órgãos em valores inferiores aos constantes da LOA, utilizou-se defasagem de apenas um ano considerando que em um exercício já conhecemos os resultados do exercício anterior. Esses dados foram os utilizados para verificar a relação existente entre os resultados obtidos, variável independente e os recursos disponibilizados aos diversos órgãos e seus programas, variáveis dependentes.

Ainda para permitir a comparação ao longo do tempo promoveu-se um alinhamento da série história, pois ao longo do período alguns programas tiveram seus títulos e seus códigos alterados bem como algumas ações foram realocadas entre programas tendo em vista que passam a colaborar mais com os objetivos de um e de outro.

A grande alteração na política ocorrida quando da posse em 2003 do governo de coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores refletiu-se no PPA 2004/2007. Tal fato prejudicou de tal maneira o alinhamento da série que quando se analisou os resultados dos programas foi necessário promover um corte comparando apenas a série a partir desse ano.

Para verificar qual a relação entre as variáveis levantou-se o índice de correlação entre as variáveis tendo como variável independente, o percentual de atingimento dos objetivos e variável dependente, o percentual de variação dos recursos alocados ou disponibilizados.

A matriz de atingimento de resultados consta do apêndice 1 e a matriz de percentual de alocação e disponibilização de recursos pertence ao apêndice 2.

Os apêndices aqui relacionados permitirão a construção de tabelas resumo e gráficos que inseridos ao longo de trabalho exemplificaram as análises promovidas, o desenvolvimento do tema e suas conclusões.

5 RESULTADOS DA PESQUISA

5.1 Os indicadores dos programas da área social

No período estudado, ocorreram quatro mudanças de governo, sendo a primeira mais relevante por referir-se a partidos diferentes com ideologias diferentes, o primeiro mais a direita e o segundo mais a esquerda, o que deveria indicar maior prioridade a área social, Ao mesmo tempo, por força da legislação nacional foram elaborados três Planos Plurianuais- PPA's, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011, que devem ser apresentados separadamente na forma de uma série. O Manual de Elaboração do Plano Plurianual exige que cada programa possua pelo menos um indicador e que esse se refira aos resultados que se quer promover na sociedade.

Embora não exista na programação nenhuma distinção existem dois tipos principais de programas: aqueles voltados para a alteração da realidade e aqueles voltados apenas para o funcionamento da máquina pública, tais como: Gestão e Participação em Organismos internacionais, objetivando a congregação de todas as ações voltadas a organismos internacionais, Gerenciamento das Políticas Públicas, de forma a permitir a alocação dos custos com o gerenciamento dos programas.

Este tipo de programa não possui indicadores visto que seu objetivo é aglutinar ações comuns a vários órgãos sem a necessidade de promover alterações na sociedade. Embora, teoricamente, este tipo de programa apresente-se como uma distorção, sua existência é necessária na prática, de forma a registrar as despesas que não interferem diretamente na construção do futuro. Para a análise da qualidade dos indicadores do orçamento, neste estudo, desconsiderar-se-á este tipo de programa analisando-se apenas aqueles que se propõem a solução de problemas ou ao aproveitamento de oportunidades, visto que são os programas que afetaram a sociedade brasileira no futuro que chamaremos de programas finalísticos.

Um indicador de qualidade precisa atender pelo menos a quatro requisitos básicos: estar relacionado com o problema a que o programa pretende resolver; indique as alterações na realidade apresentadas pela ação do agente; ser medido em período de tempo que permita a avaliação da atuação governamental e possuir baixo custo de levantamento de forma a não onerar demasiadamente o programa no qual se insere. Existem dois grupos principais de indicadores, os de resultado ou de impacto, que medem as alterações da realidade e os de processo que medem a qualidade dos serviços e produtos ofertados.

No PPA 2000-2003, os órgãos da área social assim entendido os Ministérios da Educação, da Previdência Social e Assistência Social, da Saúde e do Trabalho e Emprego têm, juntos, 160 (cento e sessenta) indicadores, distribuídos entre 64 (sessenta e quatro) programas finalísticos.

As tabelas a seguir apresentam os dados referentes a esses indicadores:

Tabela 02: Indicadores por Programas Finalísticos da Área Social – PPA 2000-2003

ÓRGÃO	Programas	Indicadores			Indicadores / Programa (percentual)		
		Resultado	Processo	Total	Resultado	Processo	Total
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	13	26	6	32	2,00	0,46	2,46
MINISTÉRIO DA SAÚDE	30	67	22	89	2,23	0,73	2,97
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	9	13	7	20	1,44	0,78	2,22
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL	13	11	8	19	0,85	0,62	1,46
TOTAL	65	117	43	160	1,80	0,66	2,46

Fonte: SIGPLAN

Neste plano existiam, em média, 2,46 indicadores por programa sendo 1,80 de resultado e 0,66 de processo. O órgão que apresenta a maior média de indicadores de resultado por programa é o Ministério da Saúde com média de 2,23 indicadores por programa, e o que apresenta a menor média é o Ministério da Previdência Social e Assistência Social com 1,42 indicador de resultado por programa.

Tabela 03: Indicadores por Programas Finalísticos da Área Social – PPA 2004-2007

ÓRGÃO	Programas	Indicadores			Indicadores / Programa (percentual)		
		Resultado	Processo	Total	Resultado	Processo	Total
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	12	31	6	37	2,58	0,50	3,08
MINISTÉRIO DA SAÚDE	24	39	25	64	1,63	1,04	2,67
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	11	17	8	25	1,55	0,73	2,27
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	7	0	14	16	0,00	2,00	2,00
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	9	5	8	13	0,56	0,89	1,44
TOTAL	66	94	61	155	1,46	0,97	2,43

Fonte: SIGPLAN

Neste plano, construído no primeiro Governo Lula, com o desmembramento do Ministério da Previdência e Assistência Social nos Ministérios da Previdência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ampliou-se o número de programas para 66, com média de 2,43 indicadores por programa sendo 1,46 de resultado e 0,97 de processo. Convém

ressaltar que no plano anterior esses números correspondiam a 1,83 de resultado e 0,67 de processo. O órgão que apresenta a maior média de indicadores de resultado por programa passou do Ministério da Saúde com média de 2,23 para o Ministério da Educação com 2,58 indicadores por programa, ao mesmo tempo o que apresenta a menor média passa a ser o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com nenhum indicador de resultado.

Tabela 04: Indicadores por Programas Finalísticos da Área Social – PPA 2008-2011

ÓRGÃO	Programas	Indicadores			Indicadores / Programa (percentual)		
		Resultado	Processo	Total	Resultado	Processo	Total
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	10	34	6	40	3,40	0,60	4,00
MINISTÉRIO DA SAÚDE	13	25	26	51	1,92	2,00	3,92
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	10	15	18	33	1,50	1,80	3,30
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	5	10	8	18	2,00	1,60	3,60
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	7	5	5	10	0,71	0,71	1,43
TOTAL	45	89	63	152	1,98	1,40	3,38

Fonte: SIGPLAN

Em comparação com o plano anterior houve forte redução do número de programas na ordem de 36%. Ao mesmo tempo a redução do número de indicadores foi de apenas 2%, o indicando que a redução do número de programas não foi acompanhada de redução do número de problemas sendo atacados, mais sim pela mudança da estrutura do plano, principalmente nos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Com a pequena variação do número de indicadores em comparação com os programas explica-se o aumento dos percentuais dos indicadores de resultado e de processo. Importante aqui é verificar a relação entre eles. O número de indicadores de resultado vem sendo reduzido a cada plano enquanto que os de processo cresceram no mesmo período demonstrando uma maior preocupação com os resultados da ação governamental ao invés da medição pura do problema.

A melhor composição de indicadores seria que todo programa tivesse medido, ao mesmo tempo, o problema que lhe deu origem e a ação do governo para solucioná-lo. Neste sentido, encontrarem-se médias superiores a um não significa que todos os programas possuam indicadores de resultado e de processo. A tabela a seguir apresenta a quantidade de programas com e sem indicadores de resultado e de processo.

Tabela 05: Distribuição dos tipos de indicadores nos Programas – PPA 2000/2003

ÓRGÃO	Programas	Resultado	Processo	Ambos	Nenhum
Ministério da Educação	13	7	1	4	1
Ministério da Saúde	30	17	3	8	2
Ministério do Trabalho e Emprego	9	3	2	3	1
Ministério da Previdência e Assistência Social	13	4	3	4	2
TOTAL	64	31	9	19	6

Fonte: SIGPLAN

Como se observa, os órgãos objeto desse estudo no PPA 2000/2003 possuíam 64 programas finalísticos, dos quais 6 não possuíam indicadores, em cada órgão existe um programa destinado ao gerenciamento das suas políticas para os quais não foram elaborados indicadores e, ainda, nos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social existem outros dois programas com indicadores em elaboração.

Tabela 06: Distribuição dos tipos de indicadores nos Programas – PPA 2004/2007

ÓRGÃO	Programas	Resultado	Processo	Ambos	Nenhum
Ministério da Educação	12	9	1	0	2
Ministério da Saúde	24	10	6	5	3
Ministério do Trabalho e Emprego	11	5	1	3	2
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	7	0	7	0	0
Ministério da Previdência e Assistência Social	9	1	3	3	2
TOTAL	63	25	18	11	9

Fonte: SIGPLAN

O total de programas foi reduzido em apenas um passando a ser de 63. Houve redução do número de programas com indicadores apenas de resultado e com ambos os tipos de indicadores e de aumento do número de programas com apenas de processo e sem nenhum indicador. Tal fato acontece ao mesmo tempo em que houve grande mudança nos programas. Com a mudança do Governo do PSDB, de pensamento mais liberal, para o Governo do PT, foram criados um novo Ministério para cuidar do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e diversos programas com a mudança de prioridades e de objetivos do Governo Central.

Tabela 07: Distribuição dos tipos de indicadores nos Programas – PPA 2008/2011

ÓRGÃO	Programas	Resultado	Processo	Ambos	Nenhum
Ministério da Educação	10	5	0	2	2
Ministério da Saúde	13	3	2	7	1
Ministério do Trabalho e Emprego	10	3	1	5	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	5	0	0	4	1
Ministério da Previdência e Assistência Social	7	3	1	2	2
TOTAL	45	14	4	20	7

Fonte: SIGPLAN

Com o segundo governo do PT são reduzidos os números de programas em 36% e como já visto anteriormente com pequena redução no número de indicadores o que permitiu o aumento do número de programas com indicadores tanto de resultado quanto de processo e a redução do número de programas com indicadores de apenas um tipo.

Ao mesmo tempo, após quatro anos, os Ministérios da Saúde e do Trabalho e Emprego puderam desenvolver indicadores para seus programas diferentes dos voltados ao Gerenciamento de suas políticas. Restaram sem indicadores apenas os programas de gerenciamento das políticas em todos os ministérios e Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União e Estatísticas e Avaliações Educacionais no âmbito dos Ministérios da Previdência Social e da Educação respectivamente.

A Tabela 3 apresenta uma adaptação da classificação de Boyne (2002) para os indicadores sociais nos três planos plurianuais em questão: 2000/2003, 2004/2007 e 2008/2011.

Tabela 08: Sistema de Indicadores de Desempenho de acordo com Boyne (2002)

Critério de Performance	Plano Plurianual		
	2000/2003	2004/2007	2008/2011
Saídas	59	79	72
Quantidade	35	40	47
Qualidade	24	39	25
Eficiência	0	0	0
Custo por unidade de saída	0	0	0
Resultado de serviços	97	76	75
Eficácia formal	15	3	17
Impacto	75	71	56
Equidade	0	0	1
Custo por unidade de resultado de serviços	7	2	1
Responsividade	2	1	2
Satisfação do consumidor	1	1	2
Satisfação dos cidadãos	1	0	0
Satisfação dos servidores	0	0	0
Custo por unidade de responsividade	0	0	0
Resultados democráticos	2	0	3
Probidade	0	0	0
Participação	0	0	1
Accountability	2	0	2
Custo por unidade de resultado democrático	0	0	0

Fonte: Adaptado de Boyne (2002)

São exemplos de indicadores classificados neste estudo segundo a classificação de Boyne (2002) para quantidade de saída, o número de insumos e produtos de saúde desenvolvidos pela FIOCRUZ; para a qualidade de saída, o prazo de concessão de benefícios pelo Ministério da Previdência; para o custo por unidade de produção, a taxa de variação da necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência; para a eficácia formal, a taxa de eficácia das mediações no Ministério do Trabalho; de impacto, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais; de equidade, a taxa de escolas públicas da Educação Básica com acessibilidade física; para a satisfação dos consumidores, o grau de satisfação no atendimento pelo INSS; e de accountability, a taxa de planos municipais de saúde aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde.

A classificação dos indicadores mostra duas situações principais, a primeira que ao longo do tempo aumentam o número de indicadores de saída em detrimento dos indicadores

de resultados e que o PPA 2004/2007 inicialmente é mais pobre de indicadores de responsividade e de resultados democráticos.

A primeira ocorre pelo fato de que saber a situação do problema, se este melhorou ou piorou implica em que tal alteração deveu-se a atuação do próprio governo e, a grande dificuldade de geração de indicadores duros que façam essa medida induz a criação de indicadores de saída cujo dado reflete a entrega à sociedade, por parte da instituição, de quantidades ou qualidades de bens e serviços, facilitando a avaliação dos resultados da instituição, no caso, os órgãos da área social do Governo Federal.

A segunda é resultante direta dos indicadores utilizados nos quais se mede principalmente a aprovação de planos setoriais das áreas em estudo pelos conselhos municipais correspondentes. Tais planos têm sido construídos no Brasil de forma a abranger períodos de 10 anos, dessa forma, um plano aprovado no primeiro PPA só deixará de vigir e conseqüentemente necessitará de nova aprovação no terceiro PPA. Assim o acompanhamento de sua aprovação deixa de ser necessária no segundo PPA.

Tal fato não exime a necessidade da existência do mesmo, aliás, o correto não seria a concentração em um ou outro tipo de indicador. Quando Boyne (2002) faz tal classificação ele indicava a necessidade de haver diversos tipos de indicadores abrangendo desde as entregas de produtos e serviços, passando pela qualidade destes, as mudanças ocorridas na sociedade neste período o custo envolvido nessa produção e a necessidade da participação da sociedade na escolha tanto dos problemas a serem resolvidos quanto dos bens e serviços entregues e a responsabilização dos agentes públicos.

Não se percebe na relação de indicadores formais da área social, relacionados no Plano Plurianual, a existência de medição da eficiência da ação governamental e outras medições de custo de suas ações. Entretanto, no Sistema de elaboração tanto do plano plurianual quanto dos orçamentos anuais existe um campo indicando o custo médio de cada uma das ações do governo. A questão aqui existente é a não formalização deste dado, existente e sabido pelos órgãos envolvidos, como instrumento de avaliação dos programas governamentais.

Ao mesmo tempo observa-se que no correr do período o Governo Federal tem se preocupado em ampliar a matriz de avaliação de suas políticas sem, no entanto, atingir resultados excepcionais neste movimento.

5.2 Análise dos resultados obtidos pelo orçamento

A última avaliação do Plano Plurianual, referente aos resultados de 2011 só será promovida no próximo exercício já na vigência do próximo plano. Assim, utilizamos, para o último PPA a avaliação de 2010 com dados estatísticos de 2009, mesmo assim, os últimos resultados levantados dos indicadores são bastante recentes.

Considerando que o plano atual se encerra neste ano de 2011 e que o processo de elaboração do próximo PPA o PPA 2012/2015 já se iniciou, quando a análise deste estudo for divulgada não permitirá às autoridades sua utilização, entretanto, espera-se que haja algum impacto nas avaliações futuras do Plano.

A avaliação individual de cada indicador consta da avaliação do plano disponível no sistema de gerencial de planejamento – SIGPLAN do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do governo brasileiro. O resultado dessa avaliação gerou a tabela constante do Anexo III.

Para a avaliação dos resultados dos Planos Plurianuais utilizou-se dois procedimentos. Inicialmente, com a avaliação do segundo ano dos planos levantou-se as perspectivas de atingimento dos objetivos, ou seja até que ponto as metas para os resultados seriam atingidas ou não, que consta dos relatórios de avaliação dos Planos Plurianuais e, em segundo momento, após a avaliação dos PPA's 2000/2003 e 2004/2007, aliadas a avaliação do ano de 2010 do PPA 2008/2011, o atingimento desses objetivos, sempre considerando os indicadores não verificados e os verificados.

O levantamento das expectativas de atingimento dos objetivos gerou os dados constantes das tabelas à seguir.

Tabela 09: Possibilidade de Atingimento das Metas dos Indicadores

POSSIBILIDADE DE ALCANCE DAS METAS DOS INDICADORES	2001		2005		2009	
	Quant	% do total	Quant	% do total	Quant	% do total
Alta	33	20,63%	41	25,00%	65	41,88%
Média	15	9,38%	23	15,31%	48	31,88%
Baixa	7	4,38%	15	10,20%	17	11,25%
Difícilmente serão alcançadas	10	6,25%	9	7,14%	10	7,50%
Indicador não verificado	95	59,38%	67	42,35%	12	7,50%
TOTAL	160	100,00%	155	100,00%	152	100,00%

Fonte: SIGPLAN

Embora tendo seu percentual reduzido em relação ao total dos indicadores, o percentual de 42,35% para os indicadores não verificados no ano de 2005 preocupou aqueles que esperavam pela melhora da atuação governamental e, ao que tudo indica, chamou a atenção dos agentes governamentais, pois em 2009 este número é reduzido para 7,50%.

Somadas as possibilidades de atingimento dos objetivos consideradas alta e média seus percentuais saltam de 30,01% em 2001, passando por 35,31% em 2005, para atingir 73,76% em 2009, esta tendência, mais do que os próprios números revelam uma preocupação na aferição dos indicadores. Este número pode ser ainda maior caso sejam expurgados os números relativos aos indicadores que baseados na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD ocorrem a cada dois anos.

Deixando de considerar a questão dos indicadores que não foram avaliados no ano em questão, mas reconhecendo a expectativa de atingimento de seus objetivos temos a tabela apresentada a seguir:

Tabela 10: Possibilidade de Atingimento das Metas dos Indicadores

POSSIBILIDADE DE ALCANCE DAS METAS DOS INDICADORES	2001		2005		2009	
	Quant	% do total	Quant	% do total	Quant	% do total
Alta	97	60,63%	85	54,84%	67	44,08%
Média	45	28,13%	36	23,23%	54	35,53%
Baixa	8	5,00%	20	12,90%	19	12,50%
Difícilmente serão alcançadas	10	6,25%	14	9,03%	12	7,89%
TOTAL	160	100,00%	155	100,00%	152	100,00%

Fonte: SIGPLAN

Nesta situação as expectativas de alcance dos objetivos sobem muito, aparentemente respaldadas pela não confrontação com os dados apresentados fica mais fácil ser otimista.

Entretanto, o mais importante surge ao observar-se a série histórica, onde a possibilidade marcada como alta se reduz ao longo do período e cresce significativamente as demais se comparadas ao ano de 2001, indicando o amadurecimento dos gestores em avaliar suas possibilidades.

A segunda abordagem, utilização dos resultados efetivamente obtidos em comparação com as metas traçadas para o período é apresentada na Tabela a seguir:

Tabela 11: Atingimento das Metas dos Indicadores

ALCANCE DAS METAS DOS INDICADORES	2000/2003		2004/2007		2008/2011	
	Quant	% do total	Quant	% do total	Quant	% do total
Ultrapassado (acima de 110%)	15	9,38%	39	25,16%	18	11,84%
Atingidas (entre 90 e 110%)	13	8,13%	18	11,61%	40	26,32%
Médio Atingimento (entre 50 e 90%)	15	9,38%	18	11,61%	29	19,08%
Não atingimento entre 0 e 50 %)	2	1,25%	20	12,90%	28	18,42%
Piora (inferior a 0%)	15	9,38%	22	14,19%	18	11,84%
Indicador não verificado	100	62,50%	38	24,52%	19	12,50%
TOTAL	160	100,00%	155	100,00%	152	100,00%

Fonte: SIGPLAN

Primeiramente é importante ressaltar que para o PPA 2008/2011 utilizou-se os dados da avaliação do ano de 2010 tendo em vista que o plano encerra-se apenas neste ano e sua avaliação será promovida apenas em 2012.

Os dados referentes ao atingimento dos objetivos mostram-nos primeiramente que é crescente o número de indicadores que indicam o atingimento das metas dos programas e que se reduz aqueles que ultrapassam a marca de 110% de atingimento, índice considerado neste estudo como marca de subestimação das metas.

Esta situação mostra mais uma vez a preocupação com avaliação real dos programas haja vista que a subestimação das possibilidades de alcance é a forma mais simples de obter o atingimento, mesmo que falsos, dos objetivos.

Ao mesmo tempo observa-se que grande parte dos indicadores não avaliados no primeiro PPA aparece com os objetivos atingidos não indicando que a avaliação não ocorreu para omitir a não consecução dos objetivos. Muito possivelmente tal fato advém ou da construção precoce dos indicadores ou da incapacidade de verificá-los em face do pequeno tempo entre a construção do modelo, este é o primeiro PPA que o utiliza e sua avaliação.

Na tabela a seguir excluem-se, para a análise dos programas, os indicadores que não foram verificados nos períodos. Tal fato facilita a comparação entre os objetivos definidos e os resultados alcançados pelo plano ao comparar apenas aqueles que foram efetivamente verificados.

Tabela 12: Atingimento das Metas dos Indicadores Avaliados

ALCANCE DAS METAS DOS INDICADORES	2000/2003		2004/2007		2008/2011	
	Quant	% do total	Quant	% do total	Quant	% do total
Ultrapassado (acima de 110%)	15	25,00%	39	33,33%	18	13,53%
Atingidas (entre 90 e 110%)	13	21,67%	18	15,38%	40	30,08%
Médio Atingimento (entre 50 e 90%)	15	25,00%	18	15,38%	29	21,80%
Não atingimento entre 0 e 50 %)	2	3,33%	20	17,09%	28	21,05%
Piora (inferior a 0%)	15	25,00%	22	18,80%	18	13,53%
TOTAL	60	100,00%	117	100,00%	133	100,00%

Fonte: SIGPLAN

Dessa análise observam-se avanços significativos na comparação entre um momento e outro principalmente no que diz respeito à proporção de indicadores com as metas atingidas que ultrapassa, em 2010, 30% do total. Ao mesmo tempo, enquanto que no PPA 2000/2003 pouco mais de 45% das metas dos indicadores tinham alto e médio alcance, para o PPA 2008/2011 esse número sobe para, aproximadamente, 52%, indicando que na elaboração do PPA 2008/2011 houve reavaliação do formato dos programas, pois pela primeira vez se considerando apenas os indicadores levantados, a maioria das metas não havia sido atingida.

Para finalizar a análise dos resultados e de forma a permitir seu confronto com os recursos alocados foi necessária a determinação dos resultados dos programas.

5.3 Resultados dos programas do orçamento do Governo Federal

Para a avaliação dos resultados dos programas constantes do orçamento do Governo Federal definiu-se inicialmente como resultado do programa a média dos resultados de seus indicadores e para o resultado do órgão a média do resultado de seus programas.

Para a verificação do atingimento do resultado pelos programas definiu-se que o atingimento do resultado é dado pelo seu percentual calculado pela divisão da diferença entre o valor alcançado e o valor de referência do indicador pela diferença entre o valor esperado e o valor de referência do mesmo.

Infelizmente no primeiro PPA referente ao período de 2000 a 2003 os relatórios de avaliação do plano não apresentam os valores de referencia dos indicadores. Assim, para este período o atingimento dos resultados será calculado com base nos valores indicados de

possibilidade de seu atingimento. A análise dos resultados dos programas resumida por órgão é resumida no gráfico a seguir.

Gráfico 03 - Atingimento dos objetivos dos indicadores dos programas por Órgão

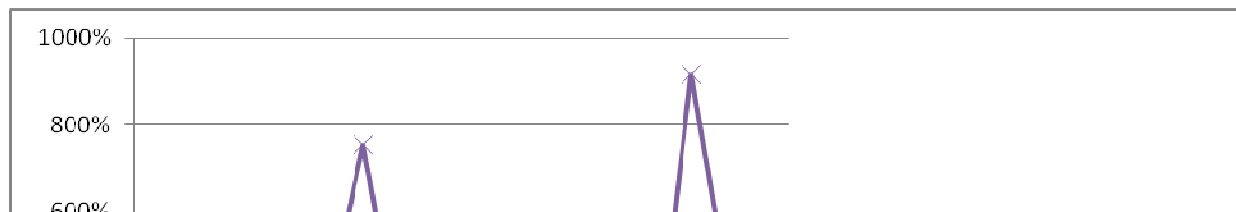


Tabela 13: Média de atingimento dos resultados dos indicadores dos programas por Órgão

Órgão	Média
Ministério da Educação	38%
Ministério da Previdência Social	60%
Ministério da Saúde	11%
Ministério do Trabalho e Emprego	137%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-38%

Fonte: SIGPLAN

Olhando apenas para a média se incorreria em erro acreditando-se que ao longo do período todos os órgãos teriam obtidos resultados positivos à exceção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tal fato não ocorreu. O Ministério do Trabalho e Emprego vem obtendo resultados negativos, ou seja, não atingindo seus objetivos e pior, seus indicadores pioraram consideravelmente no PPP 2004-2007 recuperando-se apenas no ano de 2009 já no último PPA.

Ao mesmo tempo o Ministério da Previdência Social vinha obtendo resultados em média menores que o Ministério da Educação até o último ano da série quando suplantou em 180% os resultados esperados. Da mesma forma o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome teria média de 41% não fosse o ano de 2009 quando obteve -543% de atingimento de seus objetivos.

É importante registrar as grandes mudanças ocorridas nos programas do Ministério da Saúde entre o primeiro e o segundo planos plurianuais. Inicialmente os programas estavam dirigidos a busca da redução dos problemas causados por determinados tipos de doença e por públicos de tratamentos, no segundo plano este foco muda para os tipos de atuação da área médica. Assim, por exemplo, o programa de Prevenção e Controle da Malária deixa de ser executado e o Ministério passa a preocupar-se com o Controle das Doenças Transmitidas por Vetores; os programas Saúde do Trabalhador, da Mulher e do Jovem são substituídos pelo atendimento especializado à população.

No Ministério da Educação percebeu-se uma busca pela construção de programas que atacam cada vez problemas mais amplos. Assim, ao longo do período juntou-se, por exemplo, os programas que tratavam da alfabetização de adultos e aquele voltado a continuidade da educação de jovens e adultos; os programas voltados a cada nível da Educação básica, infantil fundamental e médio, são fundidos na forma de ataque a permanência dos alunos e a qualidade da educação básica; na educação superior haviam programas voltados à graduação,

à pós-graduação e à extensão universitária, esses programas foram fundidos em um único programa voltado ao ensino, à pesquisa e à extensão. Dessa forma o número de programas é reduzido e ao mesmo tempo passam a ter objetivos cada vez mais amplos.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome surge apenas em 2003 utilizando-se inicialmente de alguns programas à época tratados pelo Ministério da Previdência e Assistência social que passa a chamar-se apenas Ministério da Previdência Social, dessa forma seu orçamento nasce como o menor de todos, em torno de um terço do segundo menor, e por conta do Programa Bolsa Família é o Ministério com o maior crescimento dos recursos à disposição, com crescimento de 674% até o ano de 2011.

5.4 Alocação de recursos versus resultado obtido

Com as dificuldades apresentadas para o alinhamento dos programas ao longo do período, inicialmente promoveu-se uma comparação entre o crescimento dos recursos recebidos pelos ministérios envolvidos e a média de atingimento dos programas de cada órgão.

Tabela 14: Média dos Resultados alcançados e Crescimento dos Recursos

Órgão	Média dos Resultados	Crescimento dos Recursos
Ministério da Educação	38%	438,54%
Ministério da Previdência Social	60%	302,01%
Ministério da Saúde	11%	239,88%
Ministério do Trabalho e Emprego	137%	400,25%
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-38%	674,43%

Fonte: Sigplan e SIOP

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que tem a menor média de atingimento dos resultados também é aquele com o maior crescimento de recursos no período. Se este órgão não for considerado a relação de menor resultado vinculada ao menor crescimento de recursos fica mantida no Ministério da Saúde, entretanto, novamente a relação se perde, pois o Ministério da Educação passa a ser o de maior crescimento de recursos e o de menor atingimento de objetivos entre os demais. Tais divergências indicam dificuldades de relacionar resultado e crescimento dos recursos disponíveis e para tal realizou-se análise de correlação entre estas variáveis. A tabela a seguir indica as correlações entre os resultados obtidos pelos programas e as correlações encontradas entre a média dos resultados obtidos pelos órgãos e os recursos alocados são as constantes da Tabela a seguir:

Tabela 15: Correlação entre os resultados obtidos e os recursos alocados

Órgão	Correlação
Ministério da Educação	0,2080
Ministério da Previdência Social	-0,1676
Ministério da Saúde	0,3177
Ministério do Trabalho e Emprego	-0,0184
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0,1156
Área Social	-0,0283

Nível de Significância: $p > 0,05$

Fonte: Sigplan e SIOF

Como se observa o maior coeficiente de correlação verificado foi no Ministério da Saúde com 0,3177, seguido pela Ministério da Educação com 0,2080 e o total da área social teve coeficiente de correlação de -0,0283. Tais índices indicam que os recursos alocados e os resultados obtidos estão muito pouco correlacionados.

O ano de 2004 marca a mudança de governo. Sai o governo da coligação liderada pelo PSDB, com partidos mais alinhados à direita e entre o da coligação liderada pelo PT, com partidos mais alinhados à esquerda. Tal mudança de linha de governo promove grande mudança nos programas governamentais o que impede o alinhamento direto dos programas. Nesse sentido utilizou-se para a comparação direta entre os resultados e os recursos dos programas a serie história começada no PPA 2000/2003.

A proposta do orçamento governamental é elaborada e encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto devendo ser votada e aprovada até o final do exercício anterior. Dessa forma os resultados obtidos em um exercício só serão efetivamente utilizados para a definição dos recursos alocados para o segundo exercício seqüente.

Ao mesmo tempo a legislação em vigor no Brasil, especialmente a Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e as Leis de Diretrizes Orçamentárias exigem que seja verificado a cada bimestre se as estimativas de receita comportaram as despesas a serem executadas dentro do exercício e em caso contrário determinar o contingenciamento das despesas o que, na prática, faz surgir no Brasil dois orçamentos, um aprovado pelo Congresso e outro menor definido pela relação entre as receitas e as despesas.

Tal constatação fez com que fosse calculada a correlação com duas defasagens, com 1 ano, ou seja de que forma o resultado de um ano impacta os recursos disponibilizados no próximo e com dois anos, indicando de que forma o resultado de um ano impactará os recursos alocados daqui a dois anos.

A Tabela a seguir apresenta os índices de correlação entre os resultados por programa e os recursos a eles alocados.

Tabela 16: Correlação entre os resultados obtidos e os recursos alocados

Órgão	1 ano	2 anos
TOTAL	0,0002	0,0008
Ministério da Educação	-0,1407	-0,0029
Ministério da Previdência Social	0,5491	-0,0813
Ministério da Saúde	0,0141	-0,1435
Ministério do Trabalho e Emprego	-0,0983	-0,0019
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-0,5140	0,5636

Nível de Significância: $p > 0,05$

Fonte: Sigplan e SIOP

Inicia-se a análise pela defasagem de dois anos. Considerando a totalidade dos programas da área o índice de 0,0008 indica a falta de correlação entre os resultados e os recursos alocados, indicação que se repete para todos os órgãos à exceção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que com o índice de 0,5636 apresenta uma fraca correlação mostrando que embora pequena existe alguma relação entre os resultados dos programas do ministério e os recursos por eles alcançados.

Entretanto é difícil descobrir essa relação em função do pequeno percentual de medição dos indicadores desses programas fazendo com que na tabela de atingimento dos objetivos a maioria dos números seja igualada a zero o que quando comparada ao baixo crescimento dos recursos alocados à exceção do programa de transferência de renda com condicionalidades aparenta alguma correlação.

Quando se analisa os resultados obtidos com um ano de defasagem o índice para todos os programas da mesma forma que com dois anos indica a inexistência de correlação por seu número muito próximo de zero.

Todavia, a situação se apresenta um pouco diferente quando se verifica os coeficientes dos órgãos ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome soma-se o Ministério da Previdência Social com índice superior à 0,5, em módulo, nos dois casos. Curiosa a situação do MDE, enquanto com dois anos a relação seria positiva com um ela se apresenta negativa invertendo a relação e indicando que quanto maiores os resultados menores seriam os recursos alocados.

Interessante constatar que os ministérios que obtiveram os maiores índices de correlação são aqueles que detêm a maior parcela de seus orçamentos financiada com recursos vinculados e de aplicação obrigatória.

No caso da Educação 18% da arrecadação líquida de impostos da União devem ser aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino e a totalidade dos recursos da Contribuição sobre o salário educação devem ser alocados na manutenção da educação básica.

No caso da Saúde, Proposta de Emenda Constitucional, a PEC 29 definiu que os recursos alocados devem corresponder à variação do PIB mais inflação do ano anterior desde que maior.

Alem disso, possuem, os ministérios responsáveis pela Política Social do Governo, envolvidos nesse estudo, em sua programação, diversas ações cuja alocação de recursos é obrigatória por determinação legal, seja constitucional ou infraconstitucional.

Os Ministérios da Educação e da Saúde por terem entre suas unidades, Escolas Técnicas, Agrotécnicas, Universidades Federais e Hospitais faz com que a despesa com pessoal, e, portanto incompressível, seja bastante elevada.

O Ministério da Previdência Social é o responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários com elevado aporte de recursos e cujas metas não se referem a alterações na sociedade mais sim a prestação de um serviço e que pela política de aumentos reais do salário mínimo tem tido seguidos aumentos em sua necessidade de financiamento.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o responsável pela distribuição da Bolsa Família, importante programa governamental que, independentemente dos resultados dos indicadores do programa Transferência de Renda com Condicionalidades - Bolsa Família tem seus recursos ampliados ano a ano, seja pelo aumento do valor da bolsa, seja pela ampliação do público beneficiário.

De qualquer forma, e independente das alegações anteriores, a verificação de índices de correlação próximos a zero indica que não há relação de dependência entre os recursos alocados e disponibilizados aos programas governamentais da área social e os resultados obtidos por esses programas.

5.5 Comparação entre a Dotação Orçamentária e sua Execução

Para verificar se a execução orçamentária está associada ao orçamento aprovado o que nos indicará de que forma o orçamento aprovado no Congresso Nacional está sendo levado em consideração pelos agentes, do poder executivo, envolvidos na tarefa.

Ressalta-se que quanto mais próxima a execução estiver do orçamento aprovado, mais alinhados estarão os componentes técnicos e políticos do orçamento público.

A tabela a seguir apresenta uma série histórica dos percentuais de execução dos recursos em relação à Lei Orçamentária Anual.

Tabela 17: Percentual de Execução por Órgão entre 2000 e 2010

Exercício	Ministério da Educação	Ministério da Previdência Social	Ministério da Saúde	Ministério do Trabalho e do Emprego	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	TOTAL
2.000	105,79%	106,93%	111,43%	100,74%	-	107,10%
2.001	89,53%	101,88%	100,31%	101,82%	-	100,20%
2.002	94,76%	104,68%	99,10%	106,57%	-	102,73%
2.003	99,97%	111,07%	98,81%	82,37%	109,80%	104,54%
2.004	105,97%	102,62%	100,02%	71,03%	169,29%	100,98%
2.005	95,29%	105,57%	99,09%	76,71%	98,63%	99,81%
2.006	110,38%	104,38%	100,08%	84,80%	101,28%	101,66%
2.007	104,39%	101,05%	99,56%	87,37%	101,63%	99,65%
2.008	103,73%	100,74%	102,92%	92,77%	100,85%	100,47%
2.009	101,71%	99,26%	105,69%	100,37%	101,95%	100,74%
2.010	106,50%	103,54%	100,94%	100,55%	101,24%	103,00%

Fonte: SIDOR

Como se pode depreender da tabela acima a execução gira sempre em torno de 100% do valor da LOA indicando que os agentes dos órgãos envolvidos acompanham as deliberações do Congresso Nacional à exceção do Ministério do Trabalho e do Emprego que nos anos de 2003 a 2008 esteve sempre bem abaixo dos demais variando entre 71,03% em 2004 e 92,77% em 2008.

Tal situação deixa a impressão que foi esse Ministério que financiou com a redução de seus recursos a elevação da execução dos demais. Entretanto convém mencionar que este Ministério é o que possui o menor orçamento da área social e que sua contenção não é suficiente para custear os demais.

6 CONCLUSÃO

O discurso da área central de planejamento e orçamento do Governo Federal Brasileiro indica a utilização do Orçamento por Resultados para a definição de seu processo. Neste sentido, a literatura sobre o tema indica que os programas governamentais devem ter seus resultados verificados periodicamente por meio de indicadores que permitam diversas comparações. Ao mesmo tempo as avaliações devem permitir o acompanhamento da sociedade e a utilização de seus resultados para a melhoria das políticas e ainda abranger diversos aspectos das relações com os diversos agentes da sociedade como indica Boyne (2002).

Ao iniciar este estudo acreditava-se que o processo orçamentário brasileiro contribuía para o atingimento dos objetivos da Política Pública Social Brasileira, desenvolvida pelos Ministérios da Educação, da Previdência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. E isso seria verificado pela resposta as seguintes perguntas: a avaliação das políticas públicas da área social é conduzida de forma adequada? Os programas da área social possuem indicadores de desempenho adequados; (englobam o escopo do que deve ser medido e foram construídos corretamente)? O processo orçamentário é conduzido com foco no atingimento de seus objetivos, existindo relação entre o atingimento dos objetivos e os recursos alocados? E; a execução orçamentária está associada ao orçamento aprovado?

Após classificar os indicadores dos programas da área de estudos com a classificação definida por Boyne (2002) verificou-se que a avaliação dos programas não possui a abrangência necessária sendo formado em sua grande maioria de indicadores de saída e de impacto restando poucos indicadores de eficiência, de equidade e de *accountability*, praticamente não havendo indicadores de probidade e de participação mostrando que o mesmo ainda não se encontra completo e que os mesmos não foram construídos de acordo com o pensamento do autor, principalmente no que diz respeito à responsividade e aos resultados democráticos. Devendo a busca por novos indicadores e pela melhoria dos atuais continuar.

A comparação entre os resultados obtidos e os recursos alocados não indica haver correlação entre os mesmos e dessa forma não se pode afirmar que o atingimento dos objetivos é fator determinante para a alocação dos recursos e da mesma forma não se obteve comprovação de que o processo orçamentário é conduzido com foco no atingimento de seus objetivos.

Entretanto, também não se pode afirmar que as políticas públicas da área social não tenham atingido seu principal objetivo que é a melhoria da qualidade de vida da população pois, os resultados dos indicadores dos programas dessa área apresentam evolução neste sentido. Por exemplo, a taxa de analfabetismo da população acima de 15 anos que em 2000 era superior a 13%, em 2009 atinge a taxa de 9,96% dessa população, a taxa de mortalidade infantil, que correspondia em 2000 a 34,60 mortes por mil crianças em 2009 é reduzida para 20,01 mortes por mil crianças e o Coeficiente de Mortalidade por Acidentes de Trabalho que em 2000 atingia a taxa de 19,71 mortes por 100.000 trabalhadores é reduzida em 2009 para 9,41 mortes por 100.000 trabalhadores.

Tal situação contradiz o que afirmaram Matias-Pereira (2006) e Diamond (2005) que para as sociedades em desenvolvimento seria necessária a construção de modelos amplos de orçamentação por desempenho onde os recursos deveriam ser alocados aos programas com maior atingimento de seus objetivos.

Neste sentido, embora o orçamento brasileiro, enquanto ferramenta possua formato que possibilite a busca e a obtenção dos resultados esperados com razoável grau de transparência ao indicar os problemas a serem atacados e seus objetivos, os produtos ou serviços a serem entregues à população com suas metas e a medição da maioria dos indicadores dos seus programas, a resposta as perguntas anteriores não permitiu auferir quanto ou como o processo orçamentário brasileiro contribui para o atingimento dos objetivos da Política Pública Social Brasileira.

Dessa forma, pela importância que os aspectos sociais da política nacional, novos estudos sobre o tema devem ser conduzidos no futuro, principalmente em relação a busca de quais mecanismos foram os responsáveis pelos resultados obtidos e quais os agentes envolvidos nas decisões orçamentárias, responsáveis pela distribuição dos recursos, fator importante para o conhecimento do verdadeiro processo de decisão de alocação de recursos no Brasil.

Espera-se, ainda, que os resultados desse trabalho possam, no futuro, ser considerados pelos agentes envolvidos no processo orçamentário brasileiro de forma a permitir que a avaliação das políticas governamentais seja mais abrangente e, ao mesmo tempo, mais incorporada ao processo de alocação de recursos.

7 REFERÊNCIAS

- ALVES, Edgard L. G. e LIMA, Mozart de A. e. Crise e planejamento estratégico situacional. São Paulo em Perspectiva, 5(4): 23-27, outubro/dezembro 1991
- ARAÚJO, Luis César G. de. Organização, Sistemas e Métodos e as Modernas Ferramentas de Gestão Organizacional: arquitetura, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia. São Paulo: Atlas, 2001.
- BOYNE, George A. Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales, Londres. Public Money & Management: 2002.
- BOYNE, George A. Explaining Public Service Performance: Does Management Matter? Londres. Public Policy and Administration: 2004.
- CAMARGO, Leonidas Lopes de. Uso de indicadores da qualidade para o gerenciamento estratégico de empresas do ramo comercial. 2000. 109p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- Cano, I. (2002). Introdução à avaliação de programas sociais. Rio de Janeiro: FGV.
- CASTRO, Domingos Poubel de. Contabilidade Pública no Governo Federal: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel. São Paulo: Atlas, 2004.
- Core, Fabiano Garcia. Reformas Orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação de recursos públicos. IX Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública. Madrid, Espanha, 2-5 Nov. 2004.
- COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro: RAP, 37(5):969-92, Set./Out. 2003.
- COSTA, Frederico Lustosa da Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: RAP, 44(2):239-70, Mar./Abr. 2010.
- DANIGNO. Renato e THOMAS. Hernán. Planejamento e políticas públicas de inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. Planejamento e Políticas Públicas PPP nº 23, junho, 2001
- DIAMOND, J. De la Presupuestación por Programas a la Presupuestación por despesa: El Desafío para las economías de los mercados emergentes. – 57 – Revista Internacional de Presupuesto público – ASIP, Año XXXIII – Marzo – Abril, 2005.
- FERNANDES, Djair Roberto. Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial. Revista da FAE, Curitiba, v.7, n.1, p.1-18, jan./jun. 2004
- GREMAUD, A.; VASCONCELOS, M.A.S.; e TONETO JÚNIOR, R. Economia Brasileira Contemporânea. 6ª. Edição; São Paulo, Atlas. (2005)
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.36 (1):51-72, jan/fev 2002.

- KEY, Valdimer Orlando Jr. A Theory of critical Elections. *The Journal of Politics*, vol 17, nº 1 (Fev., 1955), 3-18
- LUNKES, Rogério João. *Manual de Orçamento*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MARINHO, Alexandre e FAÇANHA, Luis Otávio. *Programas Sociais: Efetividade, Eficiência e Eficácia como Dimensões Operacionais da Avaliação*. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 787 IPEA. Rio de Janeiro, abril de 2001
- MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas: a Política Orçamentária no Brasil*. 3ª edição. São Paulo. Atlas, 2006.
- MATUS. Carlos O Método PES – Planejamento Estratégico e Planejamento Governamental – Coleção Ciências e Técnicas de Governo – Edições Fundap (1995).
- OLIVEIRA. José Antônio Puppim. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. Rio de Janeiro: RAP, 40 (1):273-88, Mar./Abr. 2006.
- POSAVAC, E. J. & CAREY, R. G. (2003). *Program Evaluation: Methods and case studies*. New Jersey: Prentice-Hall. Upper Saddle River.
- RIVERA, Francisco J. U. *Planejamento estratégico-situcional ou controle de qualidade total em saúde: um contraponto teórico-metodológico*. Cadernos FUNDAP. 1996
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, Brasília, Prisma, 1997.
- SULBRANDT, J. (1993). *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (Caracas, Venezuela), 309-350
- TAKASHINA, Newton Tadachi; FLORES, Mário Cesar Xavier. *Indicadores da qualidade e do desempenho: como estabelecer metas e atingir resultados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.
- WORTHEN, B. R., SANDERS, J. R. & FITZPATRICK, J. L. (2004). *Avaliação de Programas: Concepções e práticas* (D. A. Azevedo, Trad.). São Paulo: Gente. (Trabalho original publicado em 1997)

APÊNDICES

Comparativo de Indicadores 2000 - 2003

CP	Programa	2000	2001	2002	2003
0001	Saúde da família	0,70	0,90	0,90	1,00
0002	Prevenção e controle de doenças transmitidas por vetores	0,70	0,70	0,90	9,17
0003	Prevenção, controle e assistência aos portadores de doenças sexualmente transmissíveis e da aids	0,10	0,90	0,90	0,92
0004	Qualidade e eficiência do sus	0,10	0,90	1,10	-
0005	Assistência farmacêutica	0,10	0,90	0,90	-
0006	Prevenção e controle das doenças imunopreveníveis	0,70	0,90	-	5,13
0007	Qualidade do sangue	0,63	0,70	0,90	-
0008	Alimentação saudável	0,10	0,90	0,90	-
0009	Profissionalização da enfermagem	0,10	0,70	1,10	-
0010	Vigilância sanitária de produtos e serviços	0,42	0,90	0,90	1,06
0011	Prevenção e controle do câncer e assistência oncológica	0,10	0,10	0,90	-
0012	Pesquisa e desenvolvimento em saúde	0,10	0,90	0,10	-
0013	Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde	0,10	0,90	0,10	0,90
0014	Prevenção e controle da malária	0,90	0,90	-	-
0015	Prevenção e controle da dengue	0,40	0,70	-	-
0016	Gestão da política de saúde	-	-	-	-
0017	Prevenção e controle das doenças crônico-degenerativas	0,10	0,90	-	-
0018	Saúde mental	0,10	0,90	0,90	-
0019	Prevenção e controle da tuberculose e de outras pneumopatias	0,10	0,00	0,10	0,87
0020	Controle da hanseníase e de outras dermatoses	0,10	0,90	0,90	2,18
0021	Saúde da mulher	0,63	0,70	0,90	-
0022	Saúde do trabalhador	0,10	0,70	0,90	-
0023	Atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar	0,10	0,90	0,90	1,03
0024	Vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras	0,10	0,90	1,10	-
0025	Saúde suplementar	0,50	0,05	1,10	1,44
0026	Saúde do jovem	0,50	0,50	0,90	-
0027	Saúde da criança e aleitamento materno	0,26	0,90	0,90	1,04
0028	Prevenção e controle das infecções hospitalares	0,10	0,10	0,10	-
0066	Valorização e saúde do idoso	0,10	0,70	0,10	-
0119	Saneamento básico	0,10	0,00	0,10	-

Comparativo de Indicadores 2004 - 2009

CP	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
83	Previdência Social Básica	0,17	0,31	0,69	0,83	0,78	1,39
84	Arrecadação de Receitas Previdenciárias	-	-	-	0,6	-	-
85	Qualidade dos Serviços Previdenciários	0,14	0,34	0,52	-	1,67	-2,18
86	Previdência Complementar	-	1	1	1	-0,3	2
87	Gestão da Política de Previdência Social	-	-	-	-	-	-
88	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	-	-	-	-	-	-
89	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	-	-	-	-	-	-
1009	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	3,61	2,56	2,36	2,17	4,29	32
1079	Educação Previdenciária	0,59	0,76	1,18	1,57	4,46	8,77
16	Gestão da Política da Saúde	-	-	-	-	-	-
1185	Assistência Suplementar à Saúde	1,02	-	1,24	2,93	6,75	2,99
1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	-2,4	0,74	-0,57	-0,15	-	-
1187	Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses	0,08	-	-	-	-	-
1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	-	-	0	10,22	2,07	5,99
1203	Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis	0,79	-1,35	0,22	1,15	-	-
1214	Atenção Básica em Saúde	1,18	0,75	0,75	0,61	0,17	-0,98
1215	Alimentação Saudável	5,91	3,34	0,98	1,63	-	-
1216	Atenção Especializada em Saúde	-0,49	2,74	2,06	-0,72	-	-
1218	Saneamento Rural	2,86	1,02	0,14	-	1	-
1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	-8,47	-17,33	0,3	-0,33	1,17	-1,17
1287	Saneamento Rural	-	-	-	-	-	-
1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	-17,69	-6,17	-2,55	-3,1	6,33	-0,66
1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	1,3	0,33	-	-	1	2
1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	-	0,5	0	0,88	-0,83	0
1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	-	-0,32	-	-	-	-
1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Urgências, Violências e outras Causas Externas	-2,67	-0,06	-0,21	0,49	-	-
1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	-30,93	-0,06	-0,03	0,56	-	-
1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	1,85	0,42	0,91	0,84	-	-
1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	-	-0,5	-0,6	0,13	-	-
1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	-	1,38	0	0,95	-	-
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	0,77307	-	1,19	1,54	1,56	-1,68
1314	Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde	0	0	0	0	-	-
1318	Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde	0	0	0	0	-	-
1436	Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde	-	-	-	-	0	-7,2

Comparativo de Indicadores 2004 - 2009 - Continuação

CP	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1444	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	-	-	-	-	5,54	-0,93
1446	Implementação da Política de Promoção da Saúde	-	-	-	-	2,74	0,08
1370	Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	-	0,93164	1,13	0,26563	-	-
1371	Vigilância Ambiental em Saúde	-	2	1,33	1,2449	-	-
68	Erradicação do Trabalho Infantil	-	-	-	1,55	0,78	-0,48
99	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	-14,0019	-5,6	2,01	-37,67	34,23	1,35
101	Qualificação Social e Profissional	-	-15,63	1,75	0,33	-4,12	0,62
102	Rede de Proteção ao Trabalho	-4,32	-1,73	1,77	0,25	-2,9	1
103	Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	10,1	4,04	0	-	0,5	0
106	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	-	-	-	-	-	-
107	Erradicação do Trabalho Escravo	2,02	0,64	0,6	1,3	63,22	2,29
1132	Democratização das Relações de Trabalho	2,33	0,93	5,4	0,76	-1,76	0,08
1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	-	-	0,14	33,85	1,92	0
1184	Segurança e Saúde no Trabalho	-3,17	-1,27	0,98	0,5	0,71	0,96
1329	Primeiro Emprego	-	-	16,28	-0,09	-	-
1387	Microcrédito Produtivo Orientado	-	-	-	-	3,45	-6,04
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	-	-	0,45	0,91	1,31	-0,98
1061	Brasil Escolarizado	-	-	0,54	0,95	1,38	-1,31
1062	Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	-	-	1,3	1,16	0,81	-1,57
1065	Desenvolvimento da Educação Infantil	-	-	0,91	0,91	-	-
1067	Gestão da Política de Educação	-	-	-	-	-	-
1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	-	0,63143	0,25	-	-	-
1073	Universidade do Século XXI	-	1,7	9,68	2	1,33	-2,14
1374	Desenvolvimento da Educação Especial	-	0,79	1,09	0,77	2,24	12,97
1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	-	2,13	1,33	1,48	0,35	-4,14
1376	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	-	-	2,83	0,67	-	-
1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	-	-	-	-	-3,47	1,57
1378	Desenvolvimento do Ensino Médio	-	-	1,01	1	-	-
1448	Qualidade na Escola	-	-	-	-	-0,79	-1,05
1449	Estatísticas e Avaliações Educacionais	-	-	-	-	-	-
1006	Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	-	-	-	-	-	-
1049	Acesso à Alimentação	-	-	0,52	0,83	1,92	-2,32
1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	-	1,33	0,07	-	-	-
1335	Transferência de Renda com Condições - Bolsa Família	-	-	1,25	1	2,2	-2,51
1384	Proteção Social Básica	-	-	0,39	0,73	-2,15	-0,99
1385	Proteção Social Especial	-	-	-	-	1,75	-26,74

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2000 - 2003

Cod Orgao	Órgão	Cod Prog	Programa	2000	2001	2002	2003
26000	Ministério da Educação	0005	Assistência Farmacêutica	0	9.711.089	5.686.941	1.471.946
26000	Ministério da Educação	0040	Aceleração da Aprendizagem	2.082.664.351	3.025.084.195	3.732.253.262	4.464.617.759
26000	Ministério da Educação	0041	Desenvolvimento do Ensino de Graduação	5.040.996.648	5.184.566.213	5.647.513.558	6.028.889.859
26000	Ministério da Educação	0042	Escola de Qualidade para Todos	511.077.945	67.217.332	75.401.239	95.556.123
26000	Ministério da Educação	0043	Desenvolvimento do Ensino de Pós-graduação	509.611.844	545.979.288	592.267.866	629.755.651
26000	Ministério da Educação	0044	Desenvolvimento da Educação Profissional	123.406.302	174.475.027	107.590.121	102.219.695
26000	Ministério da Educação	0045	Desenvolvimento do Ensino Médio	234.870.920	518.882.062	542.024.540	85.196.795
26000	Ministério da Educação	0046	Hospitais de Ensino	216.182.190	227.394.568	216.329.899	273.341.790
26000	Ministério da Educação	0047	Educação de Jovens e Adultos	43.021.890	282.826.522	440.119.047	484.485.042
26000	Ministério da Educação	0048	Estatísticas e Avaliações Educacionais	36.240.383	97.621.071	118.036.522	121.756.126
26000	Ministério da Educação	0049	Desenvolvimento da Educação Especial	28.393.478	35.287.242	39.368.884	43.987.805
26000	Ministério da Educação	0050	Extensão Universitária	10.070.117	13.535.607	0	0
26000	Ministério da Educação	0051	Gestão da Política de Educação	9.242.849	12.276.665	14.423.428	12.185.025
26000	Ministério da Educação	0053	Educação e Profissionalização do Portador de Deficiência Auditiva	8.770.525	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0054	Educação e Profissionalização do Portador de Deficiência Visual	6.726.948	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0055	Arrecadação do Salário Educação	1.457.706	3.207.130	0	0
26000	Ministério da Educação	0067	Atenção À Criança	40.662.091	13.513.122	14.938.368	9.673.643
26000	Ministério da Educação	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	2.119.760.980	2.236.958.146	2.666.762.688	2.979.936.441
26000	Ministério da Educação	0100	Assistência ao Trabalhador	179.516.624	209.715.363	0	0
26000	Ministério da Educação	0150	Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas	399.709	295.073	260.604	321.126
26000	Ministério da Educação	0167	Brasil Patrimônio Cultural	530.760	538.555	777.770	277.561
26000	Ministério da Educação	0170	Produção e Difusão Cultural	353.238	368.533	469.765	138.901
26000	Ministério da Educação	0172	Cultura Afro-brasileira	97.871	95.531	45.095	23.369
26000	Ministério da Educação	0461	Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico	9.577.056	10.822.667	11.676.553	10.974.995

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2000 – 2003 - Continuação

Cod Orgao	Órgão	Cod Prog	Programa	2000	2001	2002	2003
26000	Ministério da Educação	0465	Sociedade da Informação	0	17.999.999	20.242.565	20.994.705
26000	Ministério da Educação	0668	Paz nas Escolas	1.100.165	793.935	1.219.529	1.022.246
26000	Ministério da Educação	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	6.576.134	6.918.942	6.943.537	6.680.589
26000	Ministério da Educação	0750	Apoio Administrativo	138.395.052	174.475.144	172.273.904	168.261.157
26000	Ministério da Educação	0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	7.859.223	10.000.000	6.978.648	0
26000	Ministério da Educação	0791	Valorização do Servidor Público	1.545.482	2.131.866	220.285.829	251.182.676
26000	Ministério da Educação	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	279.566.362	189.826.530	173.377.028	156.557.133
26000	Ministério da Educação	0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (juros e Amortizações)	721.592	660.483	2.376.089	9.653.796
26000	Ministério da Educação	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)	180.121.155	228.920.470	317.070.318	482.155.023
33000	Ministério da Previdência Social	0065	Atenção À Pessoa Portadora de Deficiência	936.300.000	1.026.594.793	1.096.128.234	1.260.953.335
33000	Ministério da Previdência Social	0066	Valorização e Saúde do Idoso	566.777.000	609.566.619	615.348.381	707.877.955
33000	Ministério da Previdência Social	0067	Atenção À Criança	7.211.194	0	0	0
33000	Ministério da Previdência Social	0068	Erradicação do Trabalho Infantil	0	0	1.194.823	0
33000	Ministério da Previdência Social	0072	Gestão da Política de Assistência Social	5.881.631	6.116.388	8.346.870	0
33000	Ministério da Previdência Social	0073	Combate ao Abuso e À Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	0	0	559.509	0
33000	Ministério da Previdência Social	0083	Previdência Social Básica	65.449.619.369	75.620.047.403	87.101.992.628	107.476.998.871
33000	Ministério da Previdência Social	0084	Arrecadação de Receitas Previdenciárias	259.407.520	218.217.199	250.263.194	179.324.326
33000	Ministério da Previdência Social	0085	Qualidade do Atendimento na Previdência Social	114.677.428	97.475.660	73.425.080	32.648.417
33000	Ministério da Previdência Social	0086	Previdência Complementar	4.710.536	4.685.723	1.763.132	798.666
33000	Ministério da Previdência Social	0087	Gestão da Política de Previdência Social	4.544.778	15.481.970	7.831.481	3.385.617
33000	Ministério da Previdência Social	0088	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	724.388.227	715.882.081	679.667.304	630.412.538
33000	Ministério da Previdência Social	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	1.919.850.259	1.970.911.830	2.339.051.490	2.491.715.895
33000	Ministério da Previdência Social	0100	Assistência ao Trabalhador	117.568.576	163.283.435	0	0
33000	Ministério da Previdência Social	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	197.823	258.157	192.819	446.976

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2000 – 2003 - Continuação

Cod Orgao	Órgão	Cod Prog	Programa	2000	2001	2002	2003
33000	Ministério da Previdência Social	0750	Apoio Administrativo	1.570.219.775	1.451.422.076	1.770.792.953	1.766.028.177
33000	Ministério da Previdência Social	0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	5.649.355	7.524.003	7.218.770	0
33000	Ministério da Previdência Social	0755	Desenvolvimento de Regimes de Previdência Social dos Estados e Municípios	751.661	0	678.571	3.992.378
33000	Ministério da Previdência Social	0791	Valorização do Servidor Público	8.905.343	3.740.051	163.417.794	181.932.567
33000	Ministério da Previdência Social	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	684.646.747	780.787.509	681.423.713	1.550.625.502
33000	Ministério da Previdência Social	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)	8.662	161.704	908.667	2.317.732
36000	Ministério da Saúde	0001	Saúde da Família	2.389.872.348	2.768.289.679	3.189.275.128	3.588.178.041
36000	Ministério da Saúde	0002	Prevenção e Controle de Doenças Transmissíveis por Vetores	437.875.022	640.510.037	834.377.047	930.381.015
36000	Ministério da Saúde	0003	Prevenção, Controle e Assistência aos Portadores de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids	699.395.713	643.771.468	795.186.383	688.999.277
36000	Ministério da Saúde	0004	Qualidade e Eficiência do SUS	894.193.332	952.303.130	895.391.943	692.331.086
36000	Ministério da Saúde	0005	Assistência Farmacêutica	271.446.439	351.368.550	456.998.673	960.066.382
36000	Ministério da Saúde	0006	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	206.817.776	268.059.546	416.137.722	338.303.022
36000	Ministério da Saúde	0007	Qualidade do Sangue	184.051.815	168.659.474	229.877.508	271.301.707
36000	Ministério da Saúde	0008	Alimentação Saudável	151.788.449	169.603.466	253.745.540	366.154.428
36000	Ministério da Saúde	0009	Profissionalização da Enfermagem	53.382.549	67.459.395	164.899.104	221.819.114
36000	Ministério da Saúde	0010	Vigilância Sanitária de Produtos e Serviços	149.840.782	138.748.269	153.833.763	153.667.897
36000	Ministério da Saúde	0011	Prevenção e Controle do Câncer e Assistência Oncológica	177.079.551	218.733.679	249.747.625	252.471.849
36000	Ministério da Saúde	0012	Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde	109.590.175	117.418.161	140.051.417	166.960.380
36000	Ministério da Saúde	0013	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	117.706.148	98.293.270	99.324.053	95.997.202
36000	Ministério da Saúde	0014	Prevenção e Controle da Malária	89.637.578	77.946.469	0	0
36000	Ministério da Saúde	0015	Prevenção e Controle da Dengue	65.833.984	73.827.462	0	0
36000	Ministério da Saúde	0016	Gestão da Política de Saúde	38.403.252	52.760.903	73.402.438	81.894.150
36000	Ministério da Saúde	0017	Prevenção e Controle das Doenças Crônico-degenerativas	43.121.626	42.295.379	40.910.940	113.218.132
36000	Ministério da Saúde	0018	Saúde Mental	922.480	4.067.541	26.539.866	26.446.799

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2000 – 2003 – Continuação

Cod Orgao	Órgão	Cod Prog	Programa	2000	2001	2002	2003
36000	Ministério da Saúde	0019	Prevenção e Controle da Tuberculose e Outras Pneumopatias	16.843.475	15.903.780	22.435.271	30.290.399
36000	Ministério da Saúde	0020	Controle da Hanseníase e de Outras Dermatoses	5.182.723	1.997.680	5.674.615	6.452.215
36000	Ministério da Saúde	0021	Saúde da Mulher	9.487.145	8.954.551	11.355.560	11.580.758
36000	Ministério da Saúde	0022	Saúde do Trabalhador	4.435.739	934.755	3.281.547	3.951.022
36000	Ministério da Saúde	0023	Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	10.946.242.726	12.153.051.884	13.054.600.968	14.200.516.355
36000	Ministério da Saúde	0024	Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos e Fronteiras	4.723.739	8.446.154	8.491.429	11.019.243
36000	Ministério da Saúde	0025	Saúde Suplementar	9.707.476	17.168.425	23.789.717	30.600.989
36000	Ministério da Saúde	0026	Saúde do Jovem	4.960.489	4.364.113	6.880.984	4.625.035
36000	Ministério da Saúde	0027	Saúde da Criança e Aleitamento Materno	13.419.198	12.861.414	15.291.979	37.143.584
36000	Ministério da Saúde	0028	Prevenção e Controle das Infecções Hospitalares	971.322	1.487.999	1.504.536	1.153.999
36000	Ministério da Saúde	0065	Atenção À Pessoa Portadora de Deficiência	225.000	1.202.414	2.456.766	1.155.859
36000	Ministério da Saúde	0066	Valorização e Saúde do Idoso	49.722.323	57.667.470	71.081.924	81.636.838
36000	Ministério da Saúde	0067	Atenção À Criança	19.810.135	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	2.194.587.201	2.269.576.892	2.492.959.306	2.624.148.355
36000	Ministério da Saúde	0100	Assistência ao Trabalhador	269.754.665	301.518.462	0	0
36000	Ministério da Saúde	0119	Saneamento Básico	239.236.751	1.363.950.947	649.914.385	192.419.445
36000	Ministério da Saúde	0150	Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas	58.003.124	98.901.170	124.227.437	136.889.214
36000	Ministério da Saúde	0466	Biotecnologia e Recursos Genéticos - Genoma	616.950	699.292	741.790	969.889
36000	Ministério da Saúde	0495	Proágua - Gestão	6.638.736	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	27.126.051	27.658.800	26.772.000	35.175.000
36000	Ministério da Saúde	0750	Apoio Administrativo	2.468.529.191	2.604.793.029	2.962.641.826	3.048.065.125
36000	Ministério da Saúde	0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	14.350.000	15.780.000	30.779.989	0
36000	Ministério da Saúde	0791	Valorização do Servidor Público	8.973.084	10.202.511	342.803.168	353.540.050
36000	Ministério da Saúde	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	91.573.222	69.144.276	45.509.885	45.883.633

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2000 – 2003 - Continuação

Cod Orgao	Órgão	Cod Prog	Programa	2000	2001	2002	2003
36000	Ministério da Saúde	0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (juros e Amortizações)	0	1.016.128	3.328.687	3.484.300
36000	Ministério da Saúde	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)	153.174.592	234.524.662	367.107.669	417.492.518
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0009	Profissionalização da Enfermagem	44.835.473	24.992.382	25.964.783	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0044	Desenvolvimento da Educação Profissional	12.538.388	19.994.609	20.000.000	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0067	Atenção À Criança	1.545.850	0	0	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0068	Erradicação do Trabalho Infantil	1.753.691	1.359.829	1.549.268	767.376
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0070	Brasil Jovem	0	0	0	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	463.018.280	470.393.561	493.851.258	573.691.515
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0099	Novo Emprego e Seguro-desemprego	4.294.959.655	5.113.449.459	6.035.860.969	6.808.201.658
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0100	Assistência ao Trabalhador	733.754.323	959.266.225	1.335.656.480	1.810.046.224
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0101	Qualificação Profissional do Trabalhador	440.382.710	494.912.710	161.625.714	48.423.823
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0102	Trabalho Legal	110.936.853	150.507.072	190.847.852	149.941.653
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0103	Geração de Emprego e Renda	30.469.225	41.391.055	21.873.462	30.382.029
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	29.209.244	39.243.104	60.176.500	81.536.230
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0105	Trabalho Seguro e Saudável	19.804.518	26.532.715	25.942.197	35.486.446
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0106	Gestão da Política de Trabalho e Emprego	13.087.677	17.428.924	22.244.989	9.832.970
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0107	Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante	302.527	2.219.885	1.428.827	1.788.188
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0221	Qualidade e Fomento ao Transporte Aquaviário	263.482	191.406	213.089	33.749
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0415	Jovem Empreendedor	0	4.488.606	2.000.000	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	56.466	65.680	86.310	99.960
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0696	Atendimento e Legalização de Estrangeiros no País	86.320	178.883	314.302	466.322
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0750	Apoio Administrativo	495.736.647	518.602.605	526.519.696	491.401.015
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	6.294.019	6.213.583	5.814.486	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0791	Valorização do Servidor Público	847.311	1.159.890	25.266.731	25.824.827

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2000 – 2003 - Continuação

Cod Orgao	Órgão	Cod Prog	Programa	2000	2001	2002	2003
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0793	Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados ao Cidadão	6.793.454	9.217.462	0	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	0	366.900	407.939	537.242
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	3.197.745.373	3.531.623.409	4.217.221.673	5.350.692.315
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)	1.115.136	1.295.900	615.616	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0909	Operações Especiais	0	215.016.600	1.923.582.937	1.670.913.734
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0999	Reserva de Contingência	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0065	Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	0	0	0	2.878.544.668
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0066	Valorização e Saúde do Idoso	0	0	0	1.782.018.412
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0067	Atenção à Criança	0	0	0	253.101.330
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0068	Erradicação do Trabalho Infantil	0	0	0	488.403.778
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0070	Brasil Jovem	0	0	0	71.655.906
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0071	Comunidade Ativa	0	0	0	24.443.924
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0072	Gestão da Política de Assistência Social	0	0	0	7.370.418
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0073	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	0	0	0	10.977.047
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0154	Direitos Humanos, Direito de Todos	0	0	0	18.610.551
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0666	Segurança do Cidadão	0	0	0	4.500.000
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0750	Apoio Administrativo	0	0	0	6.011.073
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0791	Valorização do Servidor Público	0	0	0	62.069
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	8009	Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRONAGER	0	0	0	6.470.064

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2004 – 2011

Cod Órgão	Órgão	Cod Prog	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
26000	Ministério da Educação	0073	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	4.680.000	2.371.433	3.004.110	3.727.035	2.501.102	5.317.929	2.207.154	7.073.000
26000	Ministério da Educação	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	3.414.870.257	3.822.430.637	4.315.157.446	4.482.614.392	5.030.354.016	5.683.084.266	7.145.581.193	7.377.326.908
26000	Ministério da Educação	0150	Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	1.908.210	2.842.737	5.435.525	4.087.440	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0154	Direitos Humanos, Direitos de Todos	0	512.307	274.245	393.499	206.574	72.580	148.298	219.370
26000	Ministério da Educação	0167	Brasil Patrimônio Cultural	291.987	500.189	280.235	689.228	903.997	1.130.671	684.056	1.205.900
26000	Ministério da Educação	0168	Livro Aberto	0	564.826	386.919	569.632	456.450	591.751	1.423.833	2.015.350
26000	Ministério da Educação	0172	Cultura Afro-Brasileira	855.071	0	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0461	Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	12.418.922	20.857.933	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0465	Sociedade da Informação	21.000.000	19.959.467	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	11.587.416	13.290.934	11.042.392	19.489.487	33.379.555	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0750	Apoio Administrativo	549.752.712	565.728.095	605.556.122	683.631.179	741.039.841	1.047.692.541	1.689.656.903	2.130.772.379
26000	Ministério da Educação	0797	Prospecção e Avaliação de Políticas Públicas	0	327.870	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	469.583.920	131.881.824	167.179.481	243.439.220	340.400.228	262.234.427	290.955.099	295.346.405
26000	Ministério da Educação	0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (juros e Amortizações)	8.479.410	9.221.864	8.846.683	5.764.436	3.037.297	1.079.276	107.060	5.377.775
26000	Ministério da Educação	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)	361.781.722	340.501.210	297.588.137	219.091.825	140.431.148	71.700.309	538.416	2.026.315
26000	Ministério da Educação	0910	Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos Internacionais	0	0	0	0	0	0	30.000.000	28.469.000
26000	Ministério da Educação	0999	Reserva de Contingência	0	0	0	0	0	0	0	500.000.000
26000	Ministério da Educação	1060	Brasil Alfabetizado	163.038.875	673.239.956	604.821.978	143.040.758	290.456.790	290.519.076	628.252.824	752.336.840
26000	Ministério da Educação	1061	Brasil Escolarizado	3.800.403.315	1.653.068.099	2.705.511.466	3.693.055.464	7.458.585.323	10.301.420.774	15.244.451.145	16.895.230.661
26000	Ministério da Educação	1062	Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	520.616.835	289.792.687	251.353.407	326.514.914	625.443.966	977.360.883	4.018.051.311	4.973.459.008
26000	Ministério da Educação	1065	Educação na Primeira Infância	1.248.474	8.594.976	18.666.959	54.170.424	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1066	Escola Básica Ideal	19.406.784	0	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1067	Gestão da Política de Educação	58.060.567	461.060.981	95.771.187	75.348.539	72.018.080	80.079.145	119.703.431	2.986.877.197
26000	Ministério da Educação	1070	Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino	8.137.348	0	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	68.537.395	807.837.284	521.920.688	2.094.549.894	0	0	0	0

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2004 – 2011 - Continuação

Cod Orgão	Orgão	Cod Prog	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
26000	Ministério da Educação	1072	Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	68.537.395	807.837.284	521.920.688	2.094.549.894	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1073	Universidade do Século Xxi	7.572.188.156	8.004.188.603	10.486.120.167	12.370.940.143	13.453.703.845	16.961.315.091	20.201.464.064	21.062.858.052
26000	Ministério da Educação	1075	Escola Moderna	208.488.804	0	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1112	Difusão e Popularização da Ciência	0	336.620	0	0	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1142	Engenho das Artes	794.372	574.389	575.995	518.231	828.414	965.967	1.164.414	2.338.528
26000	Ministério da Educação	1220	Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada	0	0	0	0	0	0	100.000	0
26000	Ministério da Educação	1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	0	117.597	1.358.645	0	0	15.000	646.967	1.000.000
26000	Ministério da Educação	1336	Brasil Quilombola	0	2.039.487	2.942.410	0	296.564	383.191	978.288	1.000.000
26000	Ministério da Educação	1374	Desenvolvimento da Educação Especial	0	68.030.085	78.117.271	79.102.872	105.126.539	115.097.225	128.908.982	211.492.820
26000	Ministério da Educação	1375	Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	0	658.857.394	751.331.312	802.218.391	1.037.888.286	1.284.977.451	1.535.929.074	2.278.914.790
26000	Ministério da Educação	1376	Desenvolvimento do Ensino Fundamental	0	989.044.586	1.363.840.662	1.578.478.611	35.020.572	80.615.282	104.539.869	144.848.679
26000	Ministério da Educação	1377	Educação para a Diversidade e Cidadania	0	54.871.802	59.103.518	23.823.384	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1378	Desenvolvimento do Ensino Médio	0	274.958.073	70.241.031	135.828.330	0	0	0	0
26000	Ministério da Educação	1448	Qualidade na Escola	0	0	0	0	1.334.804.335	1.674.233.641	2.593.121.603	3.430.322.483
26000	Ministério da Educação	1449	Estatísticas e Avaliações Educacionais	0	0	0	0	258.119.003	326.494.207	442.126.565	547.942.999
26000	Ministério da Educação	8007	Resíduos Sólidos Urbanos	0	0	0	0	0	0	0	200.000
26000	Ministério da Educação	8034	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	0	0	0	0	53.737.826	65.854.972	33.673.630	68.500.000
33000	Ministério da Previdência Social	0083	Previdência Social Básica	123.797.649.973	143.275.105.571	162.577.246.068	178.860.760.825	197.120.957.755	220.989.886.867	248.676.432.551	269.930.101.294
33000	Ministério da Previdência Social	0084	Arrecadação de Receitas Previdenciárias	91.376.463	64.634.036	532.344	123.250.348	0	0	0	0
33000	Ministério da Previdência Social	0085	Qualidade dos Serviços Previdenciários	36.504.590	78.903.196	157.929.414	93.319.765	245.437.175	592.313.279	275.651.537	337.738.460
33000	Ministério da Previdência Social	0086	Previdência Complementar	2.742.169	6.340.097	3.084.596	1.578.634	1.647.601	3.120.882	2.597.203	14.709.439
33000	Ministério da Previdência Social	0087	Gestão da Política de Previdência Social	10.224.911	31.577.717	22.898.459	25.907.558	54.833.748	62.567.460	46.133.836	88.707.256
33000	Ministério da Previdência Social	0088	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	702.327.697	764.104.880	722.603.679	898.409.177	936.973.872	1.061.877.356	1.264.818.532	1.312.561.326
33000	Ministério da Previdência Social	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	2.817.787.469	3.065.945.552	3.281.122.873	3.545.060.231	3.911.141.721	4.498.358.519	4.995.193.154	4.857.384.274

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2004 – 2011 - Continuação

Cod Órgão	Órgão	Cod Prog	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
33000	Ministério da Previdência Social	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	379.001	0	341.100	215.670	403.400	0	0	0
33000	Ministério da Previdência Social	0750	Apoio Administrativo	2.129.127.116	2.141.890.416	2.943.611.523	3.033.524.008	3.025.116.115	3.750.527.089	4.583.546.377	4.328.724.410
33000	Ministério da Previdência Social	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	3.259.920.941	4.633.820.276	5.148.751.130	5.718.643.568	5.720.444.348	7.172.520.993	7.701.125.886	6.694.072.256
33000	Ministério da Previdência Social	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)	3.329.063	4.103.272	5.477.016	5.582.505	6.431.566	5.634.437	4.600.134	14.816.285
33000	Ministério da Previdência Social	0999	Reserva de Contingência	0	0	0	0	0	0	0	3.388.825.504
33000	Ministério da Previdência Social	1009	Regimes de Previdência dos Servidores Públicos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal	6.610.951	9.866.294	7.396.408	10.468.941	7.776.108	3.203.710	13.970.066	6.406.340
33000	Ministério da Previdência Social	1079	Proteção Previdenciária	3.913.543	1.242.826	319.775	400.530	1.693.249	2.099.905	1.778.458	3.600.000
36000	Ministério da Saúde	0016	Gestão da Política de Saúde	96.367.198	185.637.694	202.332.648	193.427.271	398.867.105	511.412.533	490.553.681	731.442.992
36000	Ministério da Saúde	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	3.019.357.521	3.206.324.613	3.267.170.889	3.510.174.864	3.779.012.169	4.579.570.109	5.320.427.732	5.635.683.480
36000	Ministério da Saúde	0122	Saneamento Ambiental Urbano	532.792.142	642.972.738	902.476.755	1.228.335.652	876.652.776	768.717.912	789.645.773	863.340.764
36000	Ministério da Saúde	0150	Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	178.659.272	218.392.344	295.023.806	326.813.850	331.596.767	372.345.222	385.987.520	403.881.462
36000	Ministério da Saúde	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	45.805.000	52.942.193	51.819.623	40.880.849	18.612.051	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	0750	Apoio Administrativo	3.845.222.508	3.604.613.729	5.004.357.367	5.155.600.242	6.035.388.769	7.014.757.745	8.087.563.710	8.975.449.412
36000	Ministério da Saúde	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	59.951.086	115.902.380	172.931.204	80.476.125	140.199.022	133.421.484	102.997.970	110.883.700
36000	Ministério da Saúde	0905	Operações Especiais: Serviço da Dívida Interna (juros e Amortizações)	1.916.533	0	0	651.714	0	1.172.409	1.038.713	525.242
36000	Ministério da Saúde	0906	Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (juros e Amortizações)	483.907.911	338.091.174	297.776.298	175.049.085	62.577.666	57.265.354	41.121.260	49.542.952
36000	Ministério da Saúde	0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0	6.640.000	35.000.000	36.600.000	37.700.000	82.760.000	120.000.000	10.000.000
36000	Ministério da Saúde	1036	Integração de Bacias Hidrográficas	0	0	0	35.411.600	25.923.601	40.800.000	9.965.264	5.375.000
36000	Ministério da Saúde	1138	Drenagem Urbana Sustentável	7.620.000	3.630.000	31.172.754	54.682.289	30.800.000	23.973.037	16.253.647	14.875.000
36000	Ministério da Saúde	1185	Assistência Suplementar à Saúde	84.765.421	98.367.635	102.577.785	107.306.011	154.842.265	163.461.470	183.715.682	201.181.608
36000	Ministério da Saúde	1186	Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis	518.128.115	544.488.693	780.165.305	785.023.465	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1187	Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses	17.766.743	0	0	0	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1201	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	264.099.457	205.497.214	209.950.209	229.578.907	387.453.908	359.316.658	313.565.269	370.821.732
36000	Ministério da Saúde	1203	Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde	1.109.595.102	1.270.612.567	1.390.719.925	1.247.273.905	0	0	0	0

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2004 – 2011 - Continuação

Cod Orgão	Orgão	Cod Prog	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
36000	Ministério da Saúde	1214	Atenção Básica em Saúde	4.615.550.192	5.386.876.569	6.234.971.931	7.380.728.658	8.409.835.849	9.160.462.299	10.085.079.446	12.221.645.170
36000	Ministério da Saúde	1215	Alimentação Saudável	12.443.984	15.365.436	21.244.952	41.435.773	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1216	Atenção Especializada em Saúde	604.619.147	538.239.722	375.714.112	566.513.675	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1218	Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	14.462.951	12.213.397	0	0	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1220	Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde	16.331.696.176	17.269.042.533	19.431.524.404	22.166.335.748	25.318.661.789	28.896.562.728	31.074.711.996	36.286.402.800
36000	Ministério da Saúde	1287	Saneamento Rural	67.226.581	88.187.156	187.645.521	259.182.284	302.761.642	335.199.999	202.515.140	256.875.000
36000	Ministério da Saúde	1289	Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes	183.776.508	178.661.448	249.565.186	237.928.883	266.048.725	291.568.977	282.195.141	330.297.327
36000	Ministério da Saúde	1291	Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	248.740.758	254.843.247	294.409.614	248.868.111	271.567.082	339.319.042	335.189.467	535.921.689
36000	Ministério da Saúde	1293	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	1.796.282.093	2.190.160.779	2.561.808.372	3.350.775.417	4.415.779.502	5.548.870.357	5.556.665.553	5.807.349.576
36000	Ministério da Saúde	1300	Investimento para Humanização e Ampliação do Acesso à Atenção à Saúde	79.404.249	119.965.482	123.716.788	126.183.353	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1303	Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e Outras Causas Externas	147.052.065	221.892.466	153.163.422	226.187.395	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1306	Vigilância, Prevenção e Atenção em Hiv/aids e Outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	809.752.092	804.352.249	1.279.494.371	1.034.931.052	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1307	Controle da Tuberculose e Eliminação da Hanseníase	35.119.589	41.578.485	46.328.555	38.521.076	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1308	Vigilância, Prevenção e Controle da Malária e da Dengue	61.997.479	64.564.612	64.568.116	54.606.128	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1311	Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	320.176.796	265.001.321	351.985.932	384.553.761	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	50.261.323	59.965.771	76.967.587	75.764.395	47.950.247	55.002.964	54.683.175	86.798.997
36000	Ministério da Saúde	1314	Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde	17.816.140	17.874.740	41.869.229	41.559.252	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1318	Gestão do Trabalho no Sistema Único de Saúde	6.983.000	3.800.000	4.600.000	4.600.000	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1335	Transferência de Renda com Condiionalidades	818.795.975	2.077.752.117	0	0	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1336	Brasil Quilombola	0	108.000	0	70.899	1.000.000	1.099.371	1.499.371	1.200.000
36000	Ministério da Saúde	1370	Vigilância e Prevenção de Doenças e Agravos Não Transmissíveis	0	6.149.898	8.394.190	4.280.600	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1371	Vigilância Ambiental em Saúde	0	8.444.500	10.383.604	8.964.708	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	1436	Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde	0	0	0	0	325.590.624	357.009.661	386.088.175	467.857.310
36000	Ministério da Saúde	1444	Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	0	0	0	0	2.421.752.177	3.606.880.047	3.352.979.738	3.563.603.020

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2004 – 2011 - Continuação

Cod Orgão	Orgão	Cod Prog	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
36000	Ministério da Saúde	1446	Implementação da Política de Promoção da Saúde	0	0	0	0	28.566.125	35.499.347	31.709.338	40.265.283
36000	Ministério da Saúde	6021	Atenção Integral à Saúde da Mulher	7.142.654	3.628.089	0	0	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	8007	Resíduos Sólidos Urbanos	40.519.720	52.174.541	49.268.442	23.752.240	22.639.997	171.819.744	101.633.011	178.144.471
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0068	Erradicação do Trabalho Infantil	845.434	483.653	955.641	1.477.410	1.286.669	1.357.209	2.232.337	4.500.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	635.885.336	662.391.118	735.576.549	829.399.393	887.318.269	1.019.587.510	1.119.583.833	1.069.313.819
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0099	Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	9.562.636.857	11.464.036.391	15.007.754.421	17.893.908.281	20.532.242.927	26.493.943.950	28.242.165.299	29.143.496.018
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0101	Qualificação Social e Profissional	79.973.242	88.869.926	85.481.072	86.156.816	140.341.414	157.929.525	150.180.014	271.272.517
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0102	Rede de Proteção ao Trabalho	17.926.843	20.864.633	19.835.213	19.391.641	20.250.172	25.199.857	24.387.147	30.300.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0103	Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	0	0	0	974.753	784.518	1.475.507	382.209	2.397.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	158.448.390	212.422.900	331.116.704	484.409.066	540.372.148	908.317.483	1.179.128.670	1.264.498.589
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0106	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	135.787.082	149.949.276	153.626.112	159.801.071	189.167.994	171.186.298	171.299.229	211.049.871
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0107	Erradicação do Trabalho Escravo	3.711.116	4.847.248	7.487.526	9.383.025	10.990.160	8.631.842	8.057.005	12.355.107
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0419	Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte	0	0	0	0	0	0	0	5.800.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0471	Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social	0	0	0	0	100.000	127.141	0	10.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	0	70.846	58.830	53.310	67.500	0	0	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0750	Apoio Administrativo	615.804.637	581.849.369	773.457.139	886.332.817	973.794.972	1.108.737.569	1.242.217.245	1.190.984.380
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	34.072	13.590	470.087	75.626	441.513	555.918	498.332	1.121.920
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno	6.257.120.010	6.851.985.594	7.628.057.097	8.271.227.019	9.514.622.864	9.626.125.091	11.586.083.770	12.941.151.089
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	1.840.389.016	3.177.951.128	3.001.929.957	1.988.048.961	2.284.584.962	2.253.068.976	2.644.059.000	2.838.960.310
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	0999	Reserva de Contingência	0	0	0	0	0	0	0	63.858.990
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1016	Artesanato Brasileiro	0	0	0	0	0	98.500	0	10.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1132	Democratização das Relações de Trabalho	1.629.721	1.803.803	1.188.623	2.005.506	1.810.533	1.617.062	2.283.182	4.600.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	18.318.792	11.545.559	14.027.666	31.963.497	21.399.584	26.816.303	31.337.106	65.584.703
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1184	Segurança e Saúde no Trabalho	35.824.649	37.667.750	42.680.656	43.640.313	52.908.597	63.147.484	64.160.559	75.422.592

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2004 – 2011 - Continuação

Cod Órgão	Órgão	Cod Prog	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1329	Primeiro Emprego	50.935.598	100.103.245	92.499.953	99.516.671	0	0	0	0
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	1387	Microcrédito Produtivo Orientado	0	0	117.871	1.127.000	3.375.240	58.151	1.835.446	2.700.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	8007	Resíduos Sólidos Urbanos	495.000	529.397	224.000	15.000.000	350.000	0	3.850.000	10.000.000
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	8034	Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem	0	0	0	0	184.055.147	318.474.639	307.157.906	343.213.770
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0065	Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência	4.664.641.999	5.377.379.698	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0068	Erradicação do Trabalho Infantil	189.270.760	540.771.002	244.618.459	272.246.637	241.562.377	284.034.500	280.937.705	279.000.000
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0070	Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	353.523.353	349.370.252	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0072	Gestão da Política de Assistência Social	5.226.648	0	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0073	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	29.050.472	35.257.100	48.611.500	62.832.589	54.262.099	65.772.200	58.611.900	62.078.400
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0	0	0	0	0	0	0	64.520
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0152	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE	0	0	0	0	9.244.580	20.635.612	34.590.484	24.330.648
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0154	Direitos Humanos, Direitos de Todos	1.928.417	0	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0352	Abastecimento Agroalimentar	178.819.533	348.089.390	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	0	0	32.205	10.500	108.000	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0750	Apoio Administrativo	35.696.118	51.428.574	74.145.464	89.870.141	98.800.057	123.241.631	148.720.117	162.500.099
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	41.933	17.200	20.250	22.350	24.550	85.003	295.271.563	281.105.211
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	0999	Reserva de Contingência	0	0	0	0	0	0	0	1.000.000.000
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1006	Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional	4.689.476	37.292.470	36.966.472	48.735.490	45.268.780	45.753.839	54.949.854	166.288.487
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1011	Rede Solidária de Restaurantes Populares	21.120.950	34.773.975	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1029	Resposta aos Desastres e Reconstrução	0	0	0	0	0	0	44.068.800	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1048	Educação para Alimentação Saudável	8.282.781	0	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1049	Acesso à Alimentação	173.187.094	150.920.417	583.651.413	619.235.116	683.611.868	735.646.199	947.574.303	963.143.330
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1051	Banco de Alimentos	5.549.478	0	0	0	0	0	0	0

Apêndice 2: Execução Orçamentária 2004 – 2011 - Continuação

Cod Orgão	Orgão	Cod Prog	Programa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1093	Atendimento Integral à Família	80.328.803	133.170.514	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1096	Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal	11.716.941	1.300.000	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	18.605.762	39.351.879	17.119.903	21.532.992	35.973.909	39.085.959	28.646.478	41.501.264
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1152	Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial	1.252.000	0	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1282	Proteção Social à Pessoa Idosa	3.093.766.306	4.125.308.525	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1331	Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	3.870.595	0	0	0	0	0	0	0
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1335	Transferência de Renda com Condiçionalidades	4.980.412.147	4.517.675.932	8.231.021.853	9.207.821.873	11.062.540.487	12.305.410.363	14.073.804.209	13.992.165.000
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1384	Proteção Social Básica	0	0	12.190.776.885	14.232.404.491	16.275.830.952	19.290.626.367	22.853.182.315	25.464.788.595
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1385	Proteção Social Especial	0	0	127.632.803	158.886.622	188.312.233	172.510.473	255.137.712	204.219.150
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	8007	Resíduos Sólidos Urbanos	1.838.250	0	0	0	0	0	0	10.000.000
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	8034	Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem	0	0	0	0	149.696.137	252.823.900	335.060.563	346.207.400