

**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da**  
**Informação e Documentação - FACE**  
**Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública -**  
**CEAG**

**JOSÉ RICARDO DE SOUZA GALDINO**

**REFORMA GERENCIAL DO ORÇAMENTO, REALIDADE**  
**PROBLEMATIZADA E PROCESSO ALOCATIVO DE RECURSOS: Um**  
**Estudo de Caso no Ministério da Integração Nacional**

**Brasília**  
**2007**

**JOSÉ RICARDO DE SOUZA GALDINO**

**REFORMA GERENCIAL DO ORÇAMENTO, REALIDADE  
PROBLEMATIZADA E PROCESSO ALOCATIVO DE RECURSOS: Um  
Estudo de Caso no Ministério da Integração Nacional**

**Monografia apresentada ao II Curso de  
Especialização em Orçamento e Políticas  
Públicas do Centro de Estudos Avançados  
de Governo da Universidade Brasília e  
Associação Brasileira de Orçamento Público  
para obtenção do título de Especialista em  
Orçamento e Políticas Públicas**

**Orientador: Prof. Fabiano Garcia Core**

Brasília  
2007

Reprodução parcial permitida desde que citada

JOSÉ RICARDO DE SOUZA GALDINO

**REFORMA GERENCIAL DO ORÇAMENTO, REALIDADE  
PROBLEMATIZADA E PROCESSO ALOCATIVO DE RECURSOS: Um  
Estudo de Caso no Ministério da Integração Nacional**

**Monografia apresentada ao II Curso de  
Especialização em Orçamento e Políticas  
Públicas do Centro de Estudos Avançados  
de Governo da Universidade Brasília e  
Associação Brasileira de Orçamento Público  
para obtenção do título de Especialista em  
Orçamento e Políticas Públicas**

**Orientador: Prof. Fabiano Garcia Core**

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Paulo du Pin Calmon  
Universidade de Brasília

Brasília  
2007

*Dedico a minha família, em especial  
minha esposa, pelo incentivo que recebi  
na realização deste trabalho.*

## AGRADECIMENTO

*Agradeço ao meu orientador e aos meus colegas que tanto me ajudaram com opiniões e correções.*

## RESUMO

Neste trabalho, são analisadas a Reforma Gerencial do Orçamento, iniciada em 2000, e a evolução de sua implementação. São tratados os diversos aspectos que influenciaram seus idealizadores, sendo focalizada a tentativa de transição de um processo orçamentário convencional para um processo gerencial de alocação de recursos, baseado na obtenção de resultados para a sociedade. São apresentados os caminhos percorridos ao longo dos anos pela administração pública e pelo processo de planejamento e de alocação dos recursos públicos brasileiros. Foi realizada uma pesquisa nos programas orçamentários do Ministério da Integração Nacional. Com base nos dados coletados, foram confrontados os preceitos balizadores da reforma orçamentária e a metodologia dela resultante, com os procedimentos de planejamento e de alocação no orçamento utilizados naquele Ministério, no exercício de 2005. Dessa comparação, entre o ideal teórico e a verificação do processo real, foram apontadas algumas carências que merecem atenção, e confirmadas algumas virtudes do atual modelo de planejamento e orçamento brasileiro.

**Palavras-chave:** *Reforma do orçamento; Resultados para a sociedade; Planejamento; Alocação de recursos públicos; Avaliação de resultados.*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	8
<b>2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA</b>	10
<b>3 A REFORMA ORÇAMENTÁRIA DE 2000</b>	15
<b>4 A EVOLUÇÃO DA REFORMA GERENCIAL DO ORÇAMENTO</b>	21
<b>5 ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL NO EXERCÍCIO DE 2005</b>	24
5.1 CONCEITOS BÁSICOS	25
5.2 VERIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS	29
5.2.1 Análise dos Atributos	33
5.2.2 Resultados Observados	35
<b>6 CONCLUSÃO E PROPOSTAS</b>	39
<b>REFERÊNCIAS</b>	43
<b>ANEXO</b>	44

## 1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira sofreu, na última década do século XX, inúmeras alterações de concepção no sentido de melhorar sua eficiência e combater problemas crônicos que afetavam o país, buscando o que se convencionou chamar de Administração Gerencial.

Entre as razões que motivaram a implementação dessas reformas tem destaque os altos níveis de endividamento do setor público, a burocracia excessiva e ineficiente, e a baixa governança da administração.

Essa reforma, que teve como marco referencial a reforma administrativa iniciada no meio da década de 1990, tentou incorporar diversos avanços verificados em outros países, tendo como foco a busca por uma gestão de resultados.

Um dos instrumentos da implementação da Administração Gerencial foram as alterações no processo de alocação dos recursos públicos, consolidadas na Reforma Gerencial do Orçamento, implementada em 2000, tendo como marco inicial o Plano Plurianual 2000-2003, que lançou no país as bases para uma mudança de procedimentos no planejamento do setor público brasileiro.

Entre os principais objetivos da Reforma Gerencial do Orçamento destacam-se: a busca pela integração entre planejamento e orçamento; a gestão participativa; transparência e controle social; a adoção de visão estratégica; a avaliação de resultados e a definição de produtos e metas associados aos objetivos dos programas.

O presente estudo inicia-se com a apresentação, no primeiro capítulo, da evolução da administração pública brasileira, que, ao longo dos anos, avançou de um modelo patrimonialista, herdado dos colonizadores, passou pela implantação de uma burocracia



weberiana até chegar à tentativa atual de implantação de um modelo de administração gerencial.

No segundo capítulo, é apresentado um resumo da evolução dos procedimentos orçamentários na administração pública brasileira, focando a reforma gerencial orçamentária iniciada no ano 2000 e apresentando uma análise do que seus idealizadores pretendiam.

No terceiro capítulo, apresentou-se uma análise dos resultados obtidos até o final do ano de 2005, segundo a interpretação de profissionais que lidam com o processo orçamentário brasileiro.

No quarto capítulo, buscou-se confirmar ou contradizer o entendimento dos especialistas sobre os resultados da reforma, por meio de um estudo centrado nos programas orçamentários do Ministério da Integração Nacional no exercício de 2005.

Finalmente, no quinto capítulo, são apresentadas as conclusões sobre os resultados obtidos no estudo e algumas propostas de melhorias julgadas necessárias ao processo orçamentário, de forma a aproximar as práticas adotadas dos objetivos iniciais da reforma orçamentária.

## **2. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Segundo Torres (2004), desde a década de 1930 o setor público brasileiro tem experimentado um processo de transformação ambíguo, ora com iniciativas de transformação e modernização, ora com a manutenção de estruturas inflexíveis e fechadas em si mesmas que resistem à evolução e democratização da sociedade.

Da descoberta do Brasil até à Revolução de 1930, o Estado brasileiro pode facilmente ser descrito como patrimonialista, sendo a grande instituição garantidora de privilégios sociais e econômicos de uma elite rural, aristocrática e dependente das benesses desse benfeitor. Essa elite gravitava em torno do Estado e se apropriava dos mais diversos privilégios.

A relação da elite agrária com o Estado brasileiro se encaixa perfeitamente no conceito de patrimonialismo desenvolvido pelo economista alemão Max Weber, entre outros. Este conceito caracteriza formas de dominação política tradicional em que não há uma separação visível entre as esferas pública e privada, em que esses dois domínios se misturam na concepção do governante, que entende e controla o Estado como se fosse uma extensão do seu próprio domínio privado.

Este modelo patrimonialista da administração pública brasileira prevaleceu até a Revolução de 1930, quando houve uma ordenação política do Estado. A partir do primeiro governo Vargas, o patrimonialismo passa a competir com o modelo burocrático, que começa a ser implantado no Brasil, dentro de um processo histórico de expansão quantitativa e qualitativa, tanto da administração pública quanto da administração privada, exigida pelo desenvolvimento do capitalismo no país.

Torres (2004) acrescenta que, com a implantação do Estado Novo, em 1937, diversas transformações ocorreram na administração pública, sendo a principal a criação do

Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por meio do Decreto Lei nº 579/38.

O DASP nasceu com o objetivo de promover a montagem de uma máquina administrativa nos moldes do modelo weberiano, com afirmação dos princípios do mérito, da centralização, da separação entre o público e privado, da hierarquia, impessoalidade, das regras rígidas e universalmente válidas, entre outros.

Nesse contexto, um Estado mais racional e eficiente seria fundamental para o êxito da intervenção estatal que visava a garantir o desenvolvimento econômico e a incorporação político-social da burguesia nacional e de setores operários urbanos. Para atingir esse objetivo, Vargas iniciou um processo que teria longa trajetória na administração pública: a criação de agências estatais descentralizadas, mais tarde chamadas genericamente de administração indireta.

Na concepção do DASP, tornou-se claro que o processo de industrialização e desenvolvimento do capitalismo nacional, especialmente por ser fortemente controlado e incentivado pelo Estado, exigiria uma burocracia pública mais profissional e moderna. Assim, as novas e importantes tarefas que Vargas atribuiu ao Estado brasileiro, especialmente quanto ao desenvolvimento econômico e à regulação das relações sociais, demandaram um aparato estatal mais ágil, profissional e burocrático, que buscasse minimizar ou mitigar a importante herança patrimonial.

Nos anos de 1945 até 1964, poucas intervenções podem ser citadas como tentativas de modernização da administração pública brasileira, entre elas a instalação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), a criação, por meio do Decreto nº 39.510, da Comissão para a Simplificação Burocrática (COSB), em 1956, e alguns esforços de

planejamento estratégico como o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, não existindo, assim, pressão maior para aumento dos níveis de eficácia, eficiência e profissionalismo.

Durante o regime militar, iniciado em 1964, novamente a administração pública experimentou um intenso processo de transformação modernizadora, resultado de um novo ciclo de intervenção do Estado, no sentido de induzir o desenvolvimento industrial que necessitava de uma administração pública que assegurasse sucesso nessa empreitada.

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabelece diretrizes para a reforma administrativa buscando dissociar a burocracia da ação política. Visava a modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais de gestão utilizados pela iniciativa privada, normatiza e padroniza procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária, utilizando cinco princípios básicos de administração: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle.

Entre 1967 e 1988, ano da promulgação da Constituição Federal, o processo de aprofundamento da descentralização da administração pública foi intenso, absorvendo grande parte dos esforços do regime militar, que se prolonga até 1985, cabendo destaque nos esforços para modernização, a criação do Ministério da Desburocratização em 1979, que tentou ressaltar a idéia de que o contribuinte não é um súdito do Estado, mas um cliente com direito a uma boa prestação de serviços públicos.

Com a redemocratização, um novo reordenamento do Estado se desenhou, com importantes conseqüências na estruturação e nas prerrogativas da administração pública.

Para Torres (2004), no período entre 1988 e 1995, o país enfrentou diversas turbulências políticas e financeiras, além de uma tumultuada reforma administrativa, com alterações institucionais profundas sem critérios técnicos bem definidos, o que resultou em desarticulação e desagregação da administração pública.

Em 1995, as redefinições do Estado moderno que vinham ocorrendo em boa parte do mundo, desde os meados da década de 1970, incluindo a reforma do aparelho do Estado, entraram na agenda política, trazendo, como parte integrante, a necessidade de uma nova reforma administrativa que melhorasse o nível de capacidade operacional e gerencial da administração estatal, recuperando a governança da administração pública brasileira.

Ainda em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), apresentou o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, que consistia em um estudo no sentido de dotar a administração pública de níveis mais altos de governabilidade e governança. No Plano encontra-se um diagnóstico para a crise do Estado, conforme transcrito a seguir:

A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas ; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (Presidência da República. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado. 1995: 15).

Em linhas gerais, o Plano Diretor propõe a utilização no Brasil do modelo gerencial de administração pública, que já vinha sendo implantado e discutido em várias partes do mundo.

A reforma gerencial buscava a evolução do modelo burocrático, o qual, por ser focado no processualismo, era ineficiente, centrado no controle de processos e sem mecanismos de avaliação para um modelo gerencial voltado para o cidadão, com mecanismos de controle

baseado em resultados para a sociedade, descentralizado e que buscasse a desconcentração da ação estatal, abrigando em seu conteúdo uma série de instrumentos mais flexíveis de gestão.

Esse impulso gerencial e reformador da administração pública veio fundamentalmente dos Estados Unidos e Inglaterra, que, entre 1979 e 1980, implementaram políticas de reformulação e modernização da administração pública.

No caso do Brasil, os instrumentos de flexibilização, racionalização, desburocratização, descentralização e desconcentração administrativas já vinham sendo buscados desde a década de 1960, sendo realmente nova a força com que essas discussões entraram na agenda internacional a partir da década de 80.

Durante a implantação dos novos procedimentos administrativos necessários à consolidação da reforma gerencial, ficou claro aos seus executores que uma reforma gerencial implicaria na necessidade de repensar o modelo de arrecadação e de aplicação de recursos até então utilizado, ou seja, suas implicações sobre o processo de planejamento e orçamento do setor público.

### 3. A REFORMA ORÇAMENTÁRIA DE 2000

O processo orçamentário brasileiro, da mesma forma que a administração pública, sofreu inúmeras transformações ao longo dos anos, buscando, sempre, incorporar avanços verificados em outros países, principalmente nos Estados Unidos e em alguns países da Europa.

Segundo Core (2004, pág.1), no Brasil pode-se identificar, nos últimos 40 anos, três importantes reformas orçamentárias, transcritas a seguir:

A primeira, marcada pela edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, introduziu um modelo de orçamentação voltado para o controle e a **gerência** dos meios, preocupação com custos e análise funcional da despesa (orçamento **funcional ou de desempenho**).

A segunda reforma, que embora cronologicamente coincida com a primeira (início da década de 60), inovou com o **orçamento-programa** e sua preocupação de integrar o planejamento e a análise de políticas ao processo orçamentário (predominância da função de planejamento). Como principal fonte de inspiração, levou em conta o PPBS norte-americano, considerado a mais ambiciosa experiência em termos de orçamento-programa.

A terceira reforma, que surgiu no bojo da reorganização das funções do Estado, esforço esse empreendido, sobretudo, a partir de 1995, na busca de uma administração pública mais gerencial e menos burocrática. O seu marco foi o Plano Plurianual – PPA2000/2003 e o Orçamento para o exercício de 2000, onde, sem abandonar as categorias básicas do orçamento-programa e nem minimizar a importância do controle, e à semelhança do que ocorreu em outros países, introduziu um modelo de orçamentação por produtos e resultados.

A Constituição de 1988, em seu art. 165, introduziu o que Core (2001, p. 1) caracterizou como “[...] um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento [...]”, mediante a definição de três instrumentos, transcritos a seguir:

I – Plano plurianual, que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada.

II – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

III – Lei Orçamentária Anual, compreendendo o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

A Reforma Orçamentária de 2000, também chamada de Reforma Gerencial do Orçamento, trouxe mudanças estruturais na forma como o orçamento público seria desenvolvido, materializadas pela edição de algumas normas legais<sup>1</sup> que estabeleceram os novos critérios para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União.

Essa reforma incorporou ao processo de planejamento a visão de que o resultado a ser obtido é mais importante do que a informação de onde os recursos são aplicados. Sem abandonar premissas de controle de aplicação de recursos, os resultados seriam o principal balizador para a decisão de alocação das dotações disponíveis.

Nessa direção, Core (2001, p. 16), observou sobre o novo modelo de planejamento que deveria ser adotado com a reforma:

O outro aspecto do planejamento moderno é trabalhar com uma **realidade problematizada**. Isso significa que o problema passa a ser a categoria central do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico. Como é uma categoria de fácil intuição, pois em relação ao ator social produz mal-estar ou representa oportunidade que surge, ou mesmo ameaça que se avizinha, ainda que o seu processamento comporte importantes sofisticações, coloca o ato de planejar ao alcance de qualquer comunidade. Ou seja: o senso comum e a ciência se unem na percepção do problema como categoria de análise, permitindo, assim, gradações diferenciadas de complexidades.

---

<sup>1</sup> Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências;  
Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, atividade, operações especiais e dá outras providências;  
Portaria 51, de 16 de novembro de 1998, institui o Subsistema de Cadastro de Atividades e Projetos, do Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR, da Secretaria de Orçamento Federal, estabelece o cadastramento das atividades e projetos constantes do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 1999 e dá outras providências; e  
Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.



Na área de planejamento governamental, complementando o conjunto de medidas adotadas, foi lançado o Plano Plurianual 1996-1999 (PPA 1996-1999) - Brasil em Ação, constituído de 58 programas a serem desenvolvidos em seu período de vigência. Na sua condução, foi adotado um modelo gerencial inovador voltado para resultados, cujas lições foram, posteriormente, incorporadas no PPA 2000-2003 – Avança Brasil.

Conforme discutido no capítulo anterior, a situação econômica vivida em meados dos anos de 1990 consolidou o entendimento da necessidade de um choque gerencial na administração pública brasileira, o que resultou na transformação do PPA em um instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados.

Confirmando esse entendimento, Core (2004) aponta que somente com o PPA 2000-2003 e o Orçamento 2000 foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados.

Por outro lado, Garces; Silveira (2002), ao descreverem a reforma iniciada com o Plano Plurianual 2000-2003, apresentam o entendimento de que o programa é um conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para o alcance de um objetivo. Este objetivo é concretizado em resultados – sendo que por resultado se entende como a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade – mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo.

Além disso, a utilização de programas, na ótica da reforma implantada, pressupõe orientar a atuação do governo para a solução de problemas e demandas da sociedade, rompendo com a visão tradicional departamentalizada das organizações do setor público, que otimizam sua função independentemente dos resultados alcançados pela gestão dos recursos sob sua responsabilidade.

O programa, portando, foi concebido para integrar um conceito amplo de recursos, provendo o Governo de dados sobre como a alocação é realizada e que resultados são obtidos, permitindo a orientação de decisões da alta direção da administração.

A Lei 9.989, de 21 de julho de 2000<sup>2</sup>, que estipulou o PPA 2000-2003, dispôs que a avaliação anual da execução do PPA deve estar disponível para fundamentar as eventuais revisões do Plano, sendo que o relatório anual de avaliação deve conter: a) avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano; b) demonstrativo da execução física, financeira e regionalizada dos programas; c) demonstrativo do desempenho dos indicadores de cada programa; e d) avaliação do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores de cada programa.

Segundo Garces; Silveira (2002), a avaliação de desempenho é uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão do Governo Federal. Seu objetivo é assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do plano, provendo subsídios para corrigir falhas de concepção e execução, atualizar objetivos e metas em relação a demandas da sociedade e garantir que os resultados desejados para o público-alvo ocorram efetivamente. A avaliação está orientada para a obtenção de resultados e se realiza uma vez por ano, tendo como referência o exercício anterior. No ciclo de gestão, a avaliação é seguida da revisão anual dos programas, da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual. Os resultados da avaliação contribuem para a realização de cada uma dessas etapas, tornando mais consistente a alocação de recursos.

Nesse contexto, o processo de avaliação é um instrumento gerencial que se integra ao conjunto de ferramentas do novo modelo de gestão implantado com a reforma e, a medida que o processo avançar nos anos, tenderá a ser o balizador das decisões de alocação de recursos.

---

<sup>2</sup> Posteriormente alterada pela Lei nº 10.297, de 26 de outubro de 2001.

Deste modo, os programas bem avaliados, cujos processos de execução levem a obtenção de bons resultados, credenciam-se a receber mais recursos.

Mais que controlar custos, assegurar a conformidade legal de procedimentos ou medir a capacidade de implementação do governo, avaliar significa, nesse caso, comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do beneficiário, adequando crescentemente os programas à expectativa da sociedade. O processo de avaliação, realizado de forma participativa e transparente, proporciona, além disso, a ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, fortalecendo a sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados.

Assim, levando-se em conta esses propósitos, a metodologia para a avaliação dos programas valorizou principalmente a análise de resultados, tendo como elementos de referência os objetivos do programa, a variação observada em seus indicadores e o grau de satisfação do público alvo, sempre que esses elementos puderam ser medidos ou apurados em tempo hábil.

O novo modelo de gerenciamento por programas, focado na obtenção de resultados, pressupôs a responsabilização e a cobrança de alcance de objetivos, sendo o gerente o principal executor das ações planejadas. Este modelo, para ter êxito, não admite a superposição de competências do gerente e das diversas estruturas governamentais formais pré-existentes para tomada de decisões.

A reestruturação do planejamento governamental, a partir dos anos 90, com os planos plurianuais do Governo Federal de 1996-1999 e de 2000-2003, incorporou o desafio de repensar a missão, os conceitos e procedimentos desse planejamento, visto que o Estado e a sociedade neste período são profundamente diferentes da sociedade em que convivia o planejamento dos anos 70.

Assim, pode-se afirmar que, entre as principais inovações metodológicas introduzidas pelo PPA 2000-2003 encontram-se: a) a integração do Plano Estratégico do Governo com o Orçamento; b) a organização de todas as ações governamentais em programas, os quais passaram a ser unidades de gestão; c) a estruturação de programas com objetivos, público-alvo, valores, prazos, metas físicas e indicadores, de forma a permitir um acompanhamento e uma avaliação dos resultados do programa; d) adotar um modelo de gerenciamento moderno que tenha foco nos resultados; e) designar um gerente para cada programa; e f) estabelecer uma avaliação anual dos resultados alcançados por cada programa.

#### **4. A EVOLUÇÃO DA REFORMA GERENCIAL DO ORÇAMENTO**

Passados seis anos do marco inicial da reforma gerencial do orçamento, verifica-se, segundo alguns autores, que várias mudanças introduzidas ainda carecem de efetividade, necessitando de esforços da área de planejamento governamental para que seus princípios não sejam desvirtuados e os resultados previstos sejam alcançados.

Segundo Almeida; Nerosky (2006), no processo orçamentário brasileiro existem diversos pontos críticos que evidenciam carências nas fases de planejamento e da programação. Ao analisar alguns resultados do novo processo orçamentário brasileiro, os autores constataram a existência de dificuldades na integração entre o planejamento e o orçamento, principalmente na verificação dos resultados, devido, principalmente, às deficiências verificadas no conteúdo dos programas orçamentários.

Esse estudo, ao analisar dados referentes ao exercício de 2005 de alguns Ministérios, salientou que o sistema orçamentário federal possui uma boa arquitetura, concebida em moldes modernos, relativamente próximos dos sistemas mais evoluídos em vigor nos países ocidentais mais desenvolvidos. Porém, não obstante a citada boa concepção geral do sistema, foi observado que existem muitos pontos de ruptura, que impedem um bom desempenho global do sistema.

Como resultado, foram gerados questionamentos sobre a existência real de ligação lógica do planejamento com a programação, a necessária integração da orçamentação com a programação, e a possibilidade efetiva de avaliar a performance da ação governamental e dos gastos públicos, sem o que falha qualquer tentativa de procura de transparência e de rigor na informação pública.

O estudo também destacou que os programas orçamentários possuem indicadores com qualidade insuficiente, sendo que, no geral, os indicadores utilizados refletem apenas aspectos financeiros e físicos da atividade desenvolvida, não comportando elementos influenciadores da gestão, ou que permitam tirar conclusões sólidas sobre a necessidade de continuar a realizar despesas no futuro.

Desse modo, aponta ainda que os objetivos e os respectivos indicadores deveriam ser escolhidos de modo a permitirem avaliar a eficiência da gestão, o modo como ela satisfaz as necessidades dos cidadãos previamente inventariadas e o impacto nos objetivos estratégicos nacionais e setoriais.

Em outro estudo, focalizado nas experiências recentes de avaliação de programas governamentais, Cunha (2006, *apud* Calmon e Gusso 2002), relata alguns problemas enfrentados pelo sistema orçamentário brasileiro, destacando: 1) a inadequação ou inexistência de sistemas internos de acompanhamento de programas; 2) insuficiência de recursos humanos na gestão e acompanhamento dos programas; 3) ausência de recursos humanos qualificados para a avaliação; 4) indicadores inadequados; e 5) imprecisão das informações relativas às metas físicas e custos dos programas.

Outro resultado importante é o relato da dificuldade dos gerentes responderem às questões relacionadas aos resultados dos programas. Em muitos casos, informa a autora, as informações não estavam disponíveis devido à inadequação dos indicadores propostos ou a inexistência de aferição anual.

Como visto, o trabalho de planejamento com a “realidade problematizada” não está obtendo o êxito esperado, exigindo investimentos e correção de curso por parte dos planejadores governamentais, os quais devem aproximar o modelo teórico da realidade estrutural dos executores do orçamento.

A nova metodologia de se identificar as demandas sociais, ou seja, os problemas a serem resolvidos, exige rigor técnico nessa análise. Porém, a leitura do conteúdo da maioria dos programas encontrados no orçamento brasileiro deixa a impressão da existência de problemas mal identificados, revelando deficiência técnica na elaboração dos programas.

Outro ponto importante é a existência de um baixo grau de apuração dos indicadores escolhidos para mensurar a evolução dos problemas, fato esse que impede que os responsáveis pela condução dos programas possam mensurar sua evolução e corrigir eventuais erros, além de, concomitantemente, não permitir a avaliação da sociedade quanto aos resultados da aplicação dos recursos.

Dessa forma, apesar dos esforços empreendidos, a implantação da Reforma Gerencial no Orçamento, iniciada em 2000, ainda tem um longo caminho a percorrer, principalmente no que se refere à inserção de instrumentos de verificação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos públicos e a influência desses resultados no processo de alocação, privilegiando programações mais eficientes em detrimento dos programas menos eficientes.

## **5. ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL NO EXERCÍCIO DE 2005**

Com o presente Estudo de Caso e por intermédio da análise dos atributos dos programas do Ministério da Integração Nacional em 2005 e de seus resultados, propõe-se verificar se os problemas enfrentados pelo novo processo orçamentário realmente podem ser observados em uma pequena amostra de programas.

Além disso, pretende-se observar se os princípios, preconizados pela Reforma Gerencial, de transparência, responsabilização e avaliação de resultados estão sendo adotados na prática orçamentária brasileira.

O Ministério da Integração Nacional - MI foi criado para conduzir a política de desenvolvimento nacional integrada, a partir do desenvolvimento sustentado das economias regionais do país.

Estão entre suas competências a condução de ações de defesa civil, de ordenação territorial, de desenvolvimento de infra-estrutura hídrica e obras de convivência com a seca, além do desenvolvimento de estratégias do Governo Federal para integração das economias regionais.

Em 2005, os recursos disponibilizados pela Lei Orçamentária Anual, acrescidos dos créditos adicionais aprovados durante o exercício, atingiram o montante de R\$ 7,8 bilhões, que foram destinados a atender todas as despesas do Ministério, incluindo pessoal ativo e inativo, manutenção da máquina administrativa e os programas finalísticos<sup>3</sup>. Desse valor

---

<sup>3</sup> Os “programas finalísticos” são definidos como sendo os programas dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade.



inicial previsto foram gastos efetivamente R\$ 6,8 bilhões<sup>4</sup>, conforme apresentado no quadro a seguir.

**TABELA 1 – Valores Disponibilizados em 2005 - Geral**

R\$ milhões

<b>Natureza do Gasto</b>	<b>Valor Autorizado</b>	<b>Valor Gasto</b>
Pessoal e Encargos Sociais	475,1	443,6
Juros e Encargos da Dívida	51,2	27,7
Outras Despesas Correntes	436,5	337,1
Investimentos	2.477,0	1.598,0
Inversões Financeiras	4.212,8	4.212,8
Amortização da Dívida	229,6	150,5
<b>Total</b>	<b>7.882,3</b>	<b>6.769,6</b>

Fonte: SIDOR – MPOG

Dentro da programação orçamentária finalística do MI, destaca-se como um dos mais importantes o “Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER)”, o qual foi criado com a intenção de reduzir as vulnerabilidades sócio-econômicas da população das áreas do semi-árido com incidência de seca. Este programa recebeu em 2005 a dotação de R\$ 230,9 milhões, sendo que o gasto efetivo atingiu o montante de R\$ 202,2 milhões, o que representou 87,5% do total disponível.

## 5.1 CONCEITOS BÁSICOS

Segundo o Manual de Elaboração de Programas do PPA 2004-2007, publicado para o exercício de 2005, produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a elaboração dos programas governamentais tem como referência a Orientação Estratégica do Governo, que expressa os desafios a serem superados, e a Orientação Estratégica dos Ministérios, que é o desdobramento dos desafios em objetivos setoriais, sob a ótica individual de cada um.

<sup>4</sup> Fonte: Sistema Integrado Orçamentário (SIDOR), do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

Para o desenvolvimento da pesquisa é importante o detalhamento dos conceitos, apresentados a seguir, do que seja programa orçamentário, problema associado ao programa, objetivo do programa, público-alvo, indicadores e, por fim, os atributos dos indicadores: unidade de medida, índice de desempenho do indicador, índice ao final do PPA. Devido às características da pesquisa, os demais atributos de um programa não foram considerados.

Nos programas do PPA, as ações de governo se tornam visíveis, ou seja, são explicitadas para a sociedade quais problemas serão enfrentados, qual a estratégia a ser utilizada, com que recursos e quais resultados se espera alcançar ao longo de um determinado período de planejamento governamental.

Ainda em relação aos programas, o Manual (2005, p. 20) informa que:

No processo de planejamento, os grandes problemas da sociedade são delimitados em partições menores por meio da técnica de elaboração de programas orientados para resultados, que permite a identificação e focalização dos problemas e respectivos públicos-alvos da ação governamental, bem como o estabelecimento dos resultados serem alcançados.

Para o propósito de elaboração de Programas do PPA, problemas são entendidos como demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, quando reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.

O Manual (2005) acrescenta que o problema será tanto melhor compreendido quanto mais delimitada for a sua incidência, sendo oportuna a escolha de uma escala adequada em que se deve enunciá-lo, uma vez que a abordagem de problemas em escalas muito amplas, por possuir maior grau de complexidade e número de variáveis, dificulta a identificação, a hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. Por outro lado, uma abordagem muito restrita do problema poder levar a uma relação custo-benefício desfavorável à implementação, manutenção e gerenciamento do programa.

Uma vez definido o problema, pode-se filtrar qual parcela da sociedade é afetada por aquele problema e, então, terá sido definido o público-alvo da atuação do futuro programa. Deve-se, ainda, explicitar, com a maior precisão possível, as causas do problema que estão afetando o público-alvo. Entende-se como causa aquilo que faz com que um problema exista, ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema.

Identificado o problema, suas causas e público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações do programa que serão implementadas para combater as causas do problema. É importante não confundir causas (origens do problema) com efeitos (produtos de uma causa). Um programa cujas ações atacam efeitos – e não as causas – do problema que se busca solucionar não terá efetividade desejada. Portanto, ao enunciar as causas do problema, deve-se buscar estabelecer com clareza cada uma delas e então propor ações para mitigá-las. O montante de recursos disponível e a capacidade operacional e gerencial das instituições envolvidas na execução definirão as metas e os valores associados a cada uma das ações.

Conforme discutido ao longo deste trabalho, o melhor critério para aferir a finalidade do programa é a sua aderência ao problema que ele se propõe resolver. Diante da complexidade dos problemas enfrentados pelo governo, a delimitação do problema é essencial, cabendo ao objetivo do programa expressar a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Dessa forma, o objetivo deve ser expresso de modo conciso, claro, específico e preciso.

Para ilustrar essas características desejáveis, o Manual (2005, p. 24) cita o seguinte exemplo, referente ao Programa “Acesso à Alimentação”: “Objetivo: Garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana.”

Por último, é necessário construir indicadores que permitam medir eficiência, eficácia e efetividade<sup>5</sup> do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo. Segundo o Manual (2005), o indicador é o instrumento capaz de medir o desempenho do programa, devendo ser passível de aferição e coerente com o objetivo estabelecido, além de ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno.

Assim o indicador tem ligação direta com o objetivo do programa e, como consequência, depende da boa identificação e delimitação do problema a ser minimizado pela execução do programa governamental. O Manual (2005, p. 27) apresenta como exemplo de bom indicador “Taxa de analfabetismo (relação percentual entre a população não alfabetizada e a população total)”, para representar o objetivo de “Reduzir o analfabetismo”.

Diante dessa definição, resta a questão de como medir a evolução do indicador. Segundo o Manual (2005, p. 27), a solução se encontra em alguns dos atributos específicos do indicador, apresentados a seguir:

**Unidade de medida:** Padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador. Por exemplo, para o indicador “taxa de analfabetismo” a unidade de medida seria “porcentagem”, e para o indicador “taxa de mortalidade infantil” a unidade de medida seria “1/1000” (1 óbito para cada 1000 nascimentos);

**Índice de referência:** Expressa a situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida.

**Índices esperados ao longo do PPA:** Situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA.

Então, para que a estrutura de um programa de governo seja considerada satisfatória, em conformidade com os princípios preconizados pela Reforma Gerencial do Orçamento, consubstanciados no Manual de Elaboração do PPA, ela deve ter um problema definido

---

<sup>5</sup> Neste trabalho, o conceito escolhido para **eficácia** se relaciona com o impacto que os resultados obtidos pelos programas têm na realização dos objetivos; já no conceito de **eficiência**, além do alcance dos objetivos, é importante a busca dos meios mais econômicos e viáveis para esses resultados, ou seja, o modo como os recursos são utilizados para atingir determinados resultados; e por fim, no conceito de **efetividade**, a preocupação central é averiguar se os resultados são alcançados de forma eficaz e eficiente, ou seja, os resultados atenderam a demanda da sociedade da forma mais econômica possível.

dentro de um escopo que permita solução, um objetivo definido de forma clara e específica, que permita a mensuração de seu alcance, e, finalmente, indicadores que mensurem o cumprimento do objetivo, tendo para isso atributos que apontem a evolução do indicador.

## 5.2 VERIFICAÇÃO DOS PROGRAMAS

Conforme discutido anteriormente, o nível de adequação do programa ao problema a ele associado é indispensável para que a estrutura do programa possa ser considerada adequada. Nesse sentido, cabe verificar o nível de aderência dos problemas associados aos programas por meio da investigação da adequação dos indicadores de cada programa e dos resultados que esses indicadores obtiveram ao final do exercício de 2005.

Pretende-se, a seguir, avaliar os atributos e os resultados dos programas finalísticos do MI no exercício de 2005. Esses programas são apresentados na tabela a seguir, com as respectivas dotações orçamentárias e os valores efetivamente gastos no exercício em foco:

**TABELA 2 – Valores Disponibilizados em 2005 - Programas finalísticos**

R\$ mil

<b>Programa</b>	<b>Valor Disponibilizado</b>	<b>Valor Gasto</b>
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	222.570	82.279
Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	98.213	18.936
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver)	230.974	202.234
Drenagem Urbana Sustentável	330.236	137.140
Eficiência na Agricultura Irrigada	2.870	115
Integração de Bacias Hidrográficas	542.178	463.762
Organização Produtiva de Comunidades Pobres – Produzir	2.651	2.128
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	142.369	35.950
Proágua Infra-Estrutura	596.023	331.685
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso	165.502	122.617
Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões – Promover	74.521	69.491
Respostas aos Desastres	254.129	228.170
Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação	176.844	132.384
<b>Total</b>	<b>2.839.080</b>	<b>1.826.891</b>

Fonte: SIDOR - MPOG

Para permitir essa análise, os atributos dos programas finalísticos do Ministério e os resultados alcançados no ano de 2005, julgados necessários ao estudo, foram pesquisados<sup>6</sup> e descritos no Anexo “Atributos e Resultados dos Programas do Ministério da Integração Nacional no Exercício de 2005”, sendo nele apresentados os 13 programas finalísticos encontrados na Lei Orçamentária de 2005 do Ministério da Integração Nacional.

Diante do desconhecimento de uma metodologia para a aferição da qualidade de um programa orçamentário, optou-se por propor a utilização de um conjunto de critérios, desenvolvidos exclusivamente para este trabalho, que permitissem, por meio da análise do

<sup>6</sup> Os atributos dos programas, referentes ao exercício de 2005, foram extraídos do Sítio [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br) e os resultados dos programas do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – Ano Base 2005, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

conteúdo dos atributos dos programas, a avaliação da qualidade da programação de um Ministério, de forma a classificar cada atributo como de qualidade “boa”, “média” ou “ruim”.

Para a classificação dos atributos, foram criados critérios baseados na composição das diversas definições encontradas no Manual (2005), de forma a permitir que, ao analisar cada atributo individualmente, fosse possível comparar o resultado com um padrão pré-determinado.

O conjunto de critérios desenvolvidos para essa análise é apresentado na tabela a seguir:

TABELA 3 – Critérios para classificação dos programas quanto a qualidade dos atributos

<b>Atributo</b>	<b>Classificação</b>	<b>Descrição da Classificação</b>
<b>Problema</b>	<b>Boa</b>	O problema e suas causas estão bem delimitados e sua escala é adequada, permitindo a identificação, a hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções de forma adequada.
	<b>Média</b>	O problema e suas causas estão bem delimitados porém sua escala não é adequada, não permitindo a identificação, a hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções de forma adequada.
	<b>Ruim</b>	O problema e suas causas não estão bem delimitados e sua escala não é adequada, não permitindo a identificação, a hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções.
<b>Objetivo</b>	<b>Boa</b>	O objetivo combate as causas do problema.
	<b>Média</b>	O objetivo combate parcialmente as causas do problema.
	<b>Ruim</b>	O objetivo não combate as causas do problema.
<b>Público-Alvo</b>	<b>Boa</b>	A faixa da sociedade atingida pelo problema está bem delimitada.
	<b>Média</b>	A faixa da sociedade atingida pelo problema está delimitada parcialmente.
	<b>Ruim</b>	A faixa da sociedade atingida pelo problema não está bem delimitada.
<b>Indicador</b>	<b>Boa</b>	O conjunto de indicadores mede a eficiência, eficácia e a efetividade do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo, sendo passível de apuração
	<b>Média</b>	O conjunto de indicadores mede parcialmente a eficiência, eficácia e a efetividade do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo, ainda que seja passível de apuração.
	<b>Ruim</b>	O conjunto de indicadores não mede a eficiência, eficácia e a efetividade do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo ou não é passível de apuração.
<b>Índice de Referência do Indicador</b>	<b>Sim</b>	O índice de referência do indicador foi apurado no exercício de 2005.
	<b>Não</b>	O índice de referência do indicador não foi apurado no exercício de 2005.

Fonte: Autor e Manual de Elaboração de Programas – Plano Plurianual 2004-2007 - MPOG



Para a análise dos programas, foi necessário definir um grau de importância para a qualidade de cada atributo, permitindo uma mensuração da qualidade do programa, baseada na qualidade do conjunto de seus atributos.

Devido à interdependência entre os atributos e a sua importância para a verificação dos resultados, considerou-se a seguinte classificação:

**TABELA 4 – Critérios para classificação dos programas**

<b>Classificação</b>	<b>Critérios de Classificação dos Programas</b>
<b>Satisfatório</b>	Os atributos “Problema”, “Objetivo” e “Indicador” tem qualidade “Boa” e o “Índice de Referência do Indicador” tem apuração “Sim”.
<b>Não Satisfatório</b>	Pelo menos um dos atributos “Problema”, “Objetivo” e “Indicador” tem qualidade diferente de “Boa” ou o “Índice de Referência do Indicador” tem apuração “Não”.

Fonte: Autor e Manual de Elaboração de Programas – Plano Plurianual 2004-2007 - MPOG

#### 5.2.1. Análise dos Atributos

Com base na metodologia apresentada, foi desenvolvida uma análise dos atributos transcritos no Anexo “Atributos dos Programas do Ministério da Integração Nacional no Exercício de 2005”, cuja síntese dos resultados é apresentada no quadro a seguir:

**TABELA 5 - Resultado da análise sobre a qualidade dos atributos dos programas finalísticos do MI em 2005**

<b>Programa</b>	<b>Problema</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Público- Alvo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Apuração do Índice de Referência do Indicador em 2005</b>
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	Boa	Boa	Boa	Boa	Sim
Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	Ruim	Ruim	Boa	Ruim	Não
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver)	Ruim	Ruim	Boa	Ruim	Não
Drenagem Urbana Sustentável	Boa	Boa	Boa	Ruim	Não
Eficiência na Agricultura Irrigada	Boa	Boa	Média	Ruim	Não
Integração de Bacias Hidrográficas	Média	Boa	Boa	Boa	Não
Organização Produtiva de Comunidades Pobres – Produzir	Média	Média	Média	Ruim	Não
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	Ruim	Ruim	Boa	Ruim	Sim
Proágua Infra-Estrutura	Boa	Boa	Boa	Boa	Não
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – Promeso	Ruim	Ruim	Boa	Ruim	Não
Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões – Promover	Ruim	Ruim	Médio	Ruim	Não
Respostas aos Desastres	Boa	Boa	Boa	Boa	Sim
Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação	Boa	Boa	Boa	Boa	Não

Fonte: Autor

### 5.2.2 Resultados Observados

Constatou-se que, dos programas avaliados, apenas dois podem ser considerados “satisfatórios”, ou seja, dotados de alto nível de aderência entre a política pública expressada pelo programa e o problema identificado, no qual os objetivos são claros e específicos e, por consequência, os indicadores são adequados, conseguem aferir o desempenho do programa e são passíveis de aferição.

Nessas condições enquadra-se, por exemplo, o programa “Desenvolvimento da Agricultura Irrigada”, no qual os atributos analisados transmitem com clareza qual política pública é desenvolvida e quais resultados se espera alcançar, permitindo, dessa forma, uma análise segura dos resultados que a aplicação de recursos está obtendo ao longo do tempo.

O problema associado a esse programa pode ser resumido como a baixa disponibilidade de recursos hídricos em zonas rurais, principalmente na zona semi-árida do país, o que resulta em elevados níveis de pobreza nessas regiões.

A aderência do programa ao problema é confirmada pela observação de que, com a evolução do índice de referência do indicador, que mede a área incorporada à agricultura irrigada, poderá ser medida a evolução da disponibilidade de recursos hídricos na região de atuação do programa, permitindo assim a avaliação do desempenho do programa, e, por consequência, a verificação da oportunidade da continuidade ou não da aplicação de recursos nesse programa.

Por outro lado, dentro dos critérios apresentados, sugere-se que os demais programas do Ministério da Integração podem ser classificados como “insatisfatórios”, por seus atributos terem

deficiências que comprometem a verificação dos resultados que as políticas públicas, por eles representadas, estão tendo ao longo do tempo.

Nessas condições enquadra-se, por exemplo, o programa “Organização Produtiva de Comunidades Pobres – PRODUZIR”, em que os atributos analisados não representam com clareza a política pública desenvolvida, e, por conseqüência, a avaliação dos resultados é dificultada, não permitindo uma visão clara do desempenho obtido pela aplicação dos recursos.

O problema associado a esse programa pode ser resumido como a exclusão sócio-econômica a que um enorme contingente populacional está exposto devido ao processo de desenvolvimento desigual observado historicamente no país.

Ao contrário do exemplo anterior, os indicadores apontados não são perfeitamente mensuráveis e não permitem avaliar se a intervenção do Estado, apresentada no programa, está resolvendo o problema. Isso ocorre porque o problema associado ao programa é muito abrangente e sua solução não depende somente da execução do programa em foco.

Ao se analisar o objetivo do programa observa-se que, mesmo que ele seja totalmente alcançado, o problema associado ao programa não será resolvido, já que a solução para falta de inserção econômica de parcelas da população não depende somente de “capacitação e organização produtiva das comunidades pobres”, porque, mesmo que esse objetivo seja alcançado plenamente, o problema apresentado não será resolvido.

Além disso, os indicadores escolhidos não aferem se o objetivo está sendo alcançado, pois nesse caso teriam que medir, por exemplo, “o número de pessoas capacitadas e organizadas”, ao invés de medir a “taxa de sucesso de um empreendimento”, que depende de muitos outros

fatores, como por exemplo crédito, capacidade de gestão dos empreendedores alvo do programa, nível de atividade econômica na região, entre outros.

Assim, a evolução do indicador é afetada por variáveis estranhas ao universo de atuação do programa, afetando a análise dos resultados. Além disso, esse fato não permite a verificação, de forma clara e indiscutível, do alcance dos objetivos pré-definidos, dificultando o controle da sociedade sobre os recursos disponibilizados para o programa.

Pode-se entender que o modelo definido pelo Manual (2005) exige rigor na identificação dos problemas, porém, como observado, a avaliação preliminar para identificação dos problemas não obedece a critérios rigorosos, principalmente quanto a delimitação do problema em uma escala que permita a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções, impedindo, na maioria dos programas observados, a atuação eficiente do gerente para corrigir possíveis falhas na implementação.

Essa dificuldade na gerência dos programas é confirmada pelo fato de que a maioria dos indicadores escolhidos não é passível de averiguação em tempo oportuno, evidenciando falhas em sua construção, já que não permitem monitorar a evolução do problema e mensurar os resultados alcançados pelo programa ao longo do tempo.

Pelas dificuldades encontradas na análise dos programas, principalmente na definição dos programas considerados “satisfatórios”, pode-se considerar que as definições inseridas no Manual (2005) são muito subjetivas, permitindo uma ampla variação de interpretações quanto ao resultado a ser observado e dificultando o entendimento claro, por parte dos executores do planejamento.

Diante do número de programas do Ministério da Integração que atenderam aos critérios para serem considerados “satisfatórios”, pode-se concluir que existe uma deficiência grave no processo de seu planejamento, sendo necessária a atuação corretiva.

Do total de R\$ 1.826,8 milhões aplicados pelo Ministério, apenas R\$ 310,4 milhões foram aplicados em programas que permitiram uma avaliação clara dos resultados obtidos, resultados esses que possibilitaram ao gerente ter elementos para planejar o desenvolvimento do programa no ano posterior.

Por outro lado, observa-se que alguns indicadores, considerados bons pela análise, não tiveram seus índices de evolução medidos no período da avaliação dos resultados. Esse fato expõe a necessidade de existência, nos Ministérios, de sistemas de informação mais apurados, que permitissem obter informações mais ágeis sobre o andamento dos programas em execução, além de critérios mais rigorosos de escolha de indicadores que sejam passíveis de aferição, tanto no momento inicial do programa quanto nos anos subseqüentes.

## 6 CONCLUSÃO

Como visto, o processo orçamentário brasileiro, tal como a Administração Pública, sofreu inúmeras transformações no decorrer de sua história, sempre buscando absorver as melhores práticas internacionais.

A Reforma Gerencial do Orçamento, ao alterar o processo orçamentário para trabalhar com a “realidade problematizada”, buscou a integração entre o planejamento e o orçamento, a gestão participativa, a transparência e o controle social, a adoção de visão estratégica, a avaliação de resultados e a definição de produtos e metas associados aos objetivos.

Apesar da simplicidade do Estudo apresentado, pode-se aferir que o modelo de processo orçamentário utilizado, embora dotado de uma arquitetura teórica que pode ser considerada moderna e dotada de metodologia adequada, necessita de correções que o mantenha sem distorções em relação aos objetivos traçados pela Reforma.

A análise dos programas finalísticos do Ministério da Integração Nacional, e os resultados observados, permitiu constatar a não adequação do modelo de programas atual para o enfrentamento de problemas mais abrangentes e abstratos, cuja definição e detalhamento seja muito complexa e as soluções demandem um longo período de atuação governamental, que perpassem vários governos.

Nesses programas, a definição e apuração dos resultados dos indicadores é dificultada pela ambigüidade na definição de alguns problemas, os quais não possuem um ponto de solução claro e mensurável, além de que, a aferição dos índices de evolução muitas vezes dependem de estatísticas desenvolvidas por outras entidades governamentais, como por exemplo o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja periodicidade de realização das pesquisas de campo não são compatíveis com a periodicidade da avaliação dos resultados dos programas orçamentários.

O caminho a ser percorrido para o alcance dos objetivos traçados pela Reforma, embora esteja definido com riqueza de detalhes teóricos e técnicos pela literatura disponível sobre o assunto, não foi ainda totalmente entendido pelos executores, fato esse que pode ser entendido como perfeitamente normal dentro de um processo em evolução.

Porém, é importante salientar que as deficiências encontradas na qualidade dos programas analisados, principalmente quanto a boa definição dos problemas a serem enfrentados, podem se tornar um entrave para a obtenção dos efeitos econômicos e sociais pretendidos pelas políticas públicas desenvolvidas.

A existência de bons indicadores que permitam uma avaliação real do desempenho obtido, é imprescindível, complementada pela regularidade na apuração dos resultados de cada programa finalístico, de forma a fornecer dados sobre a evolução e a eficiência dos gastos governamentais.

O processo de avaliação de resultados, como visto anteriormente, para ser um instrumento gerencial que se integra ao conjunto de ferramentas do novo modelo de gestão implantado com a Reforma, necessita que, a medida que o processo avançar nos anos, seja um balizador das decisões de alocação de recursos.

Assim, carece também de atenção o fato que a impossibilidade de se proceder uma avaliação clara e objetiva na maioria dos programas desenvolvidos, baseada em indicadores



corretos e mensuráveis, prejudica a transparência e o controle social sobre os gastos governamentais, dificultando o acesso às informações pela sociedade.

Essa ausência de informações também não possibilita uma gestão estratégica dos recursos, na qual seriam priorizados os programas com melhor desempenho, tanto nos resultados obtidos quanto no gasto mais eficiente.

Em outras palavras, a impossibilidade de uma avaliação de resultados consistente e oferecida em tempo hábil, não permite que as políticas públicas sejam influenciadas por esses resultados, o que permitiria reorientá-las ou mesmo cancelá-las, em detrimento de outras políticas mais eficientes.

As deficiências apontadas por esse Estudo, que podem ser consideradas como resultado de um processo de transformação em andamento, apontam possibilidades de melhorias futuras, inclusive na preparação do novo Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011 (PPA 2008-2011), cujo processo se iniciará ainda do primeiro semestre de 2007.

Esse processo, em sua fase de avaliação dos programas que comporão novo PPA, poderia incorporar um modelo de análise, nos moldes do modelo desenvolvido para este trabalho, com critérios de qualidade mínima, que permitisse extrair somente programações que se aproximassem do modelo teórico definido pela Reforma Gerencial do Orçamento, de forma que as políticas públicas estivessem claramente representadas no orçamento e a sociedade pudesse avaliar os resultados obtidos.

Finalmente, pode-se afirmar que, o trabalho com a “realidade problematizada”, por ser um dos pilares da Reforma ora estudada, enseja rigor técnico no desenvolvimento de processos de

identificação desses problemas, o que, por consequência, permitirá a criação de indicadores capazes de medir os resultados alcançados e o sucesso do modelo de planejamento e orçamento atual.

## 7 – REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antônio Júlio e NEROSKY, Luiz Carlos – **Diagnóstico do Processo Orçamentário Federal e Propostas de Medidas de Reforma – Modelos Orçamentários em Outros Países** – Projeto Eurobrasil 2000, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 2006.

CORE, Fabiano Garcia - **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento** – ENAP - Textos para Discussão nº 44 – out. 2001.

\_\_\_\_\_. **Reformas Orçamentárias no Brasil: Uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos** - Trabalho apresentado em Painel no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública – Madrid, Espanha: 2004.

CUNHA, Carla Giane Soares da Cunha – **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil** – Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva. Washington, Estados Unidos da América: 2006.

GARCEZ, Ariel e SILVEIRA, José Paulo – **Gestão pública orientada para resultados no Brasil** – Revista do Serviço Público - Ano 53 – Número 4 – Brasília: ENAP, 2002.

BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - **Manual de Elaboração de Programas – Plano Plurianual 2004-2007** – Brasília: 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo - **Estado, democracia e administração pública no Brasil** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

### Sítios Pesquisados na Internet

1. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)
2. [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)
3. [www.planobrasil.gov.br](http://www.planobrasil.gov.br)
4. [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)
5. [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

**ANEXO - Atributos e Resultados dos Programas do Ministério da Integração Nacional -  
Exercício de 2005**

**1 - Nome do Programa:** DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA IRRIGADA

**Problema Associado:** A diminuição dos níveis de pobreza no País, especialmente os registrados nas zonas rurais de regiões de baixa disponibilidade de recursos hídricos ou naquelas onde eles estão sendo subutilizados, continua sendo um importante desafio. Muitos planos, programas e projetos concebidos e implementados, não surtiram os efeitos desejados para a redução do problema. A agricultura irrigada é, comprovadamente, uma das mais efetivas ferramentas de combate à pobreza e distribuição de renda, gerando empregos para mão-de-obra, tanto qualificada quanto não, a custos inferiores a aqueles em outros setores da economia. Ela também resulta em aumento da oferta de alimentos a preços menores àqueles produzidos nas áreas não irrigadas, bem como o aumento substancial da produtividade dos fatores terra e trabalho. Em que pesem os benefícios advindos do Programa, a área irrigada per capita do Brasil continua sendo uma das mais baixas do mundo, colocando o País em desvantagem competitiva em termos de produtividade dos recursos envolvidos na implantação de áreas irrigadas.

Adicionalmente, na região semi-árida, a produção agropecuária é de alto risco e baixo rendimento sem a irrigação; nas outras regiões do País, sem a utilização da água como insumo agrícola, é possível a obtenção segura de apenas uma safra por ano, significando uma substancial subutilização de investimentos realizados em infra-estrutura física e de apoio à produção, assim como em maquinaria agrícola. O crescimento da agroindústria é igualmente reprimido, haja vista a disponibilidade, apenas sazonal, de matéria prima.

**Objetivo:** Aumentar a área irrigada como meio de promoção do desenvolvimento regional, visando a geração de empregos e distribuição da renda

**Público-Alvo:** Produtores e trabalhadores do setor primário.

**Indicadores:**

1- Área incorporada à Agricultura Irrigada Pública

Unidade de Medida: Hectare (ha)

Último índice apurado: 9.300 em 2005.

Índice previsto ao final do PPA: 220.000

**2 - Nome do Programa:** DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA

**Problema Associado:** A reduzida presença do Estado nas áreas de fronteira dificulta a integração de sua população ao restante do País, além de não conciliar os objetivos de defesa nacional com os de consolidação da democracia, cidadania e do desenvolvimento regional. Também as más condições de vida da população dessas áreas e a sua vulnerabilidade do ponto de vista socioeconômico criam condições para uma crescente penetração da ilegalidade, tais como o narcotráfico e o contrabando.

**Objetivo:** Promover a estruturação física, social e econômica das áreas situadas na faixa de fronteira.

**Público-Alvo:** População residente nos Municípios da faixa de fronteira.

**Indicadores:**

1 - Taxa de atendimento aos Municípios na Faixa de Fronteira

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: 20 em 01/01/2004.

Índice previsto ao final do PPA: 35.

2 - Número de ocupações Geradas nos Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

### **3 - Nome do Programa:** DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DO SEMI-ÁRIDO (CONVIVER)

**Problema Associado:** A adversidade de condições climáticas a que estão submetidas muitas áreas do território nacional, notadamente a seca no semi-árido nordestino, vem sendo tratada de forma meramente paliativa e sem a devida articulação com os governos estaduais, municipais e a sociedade civil, levando à necessidade de uma ação integrada, permanente e contínua, que resulte na sustentabilidade hídrica, econômica, social e ambiental daquelas áreas.

**Objetivo:** Reduzir as vulnerabilidades socioeconômicas da população das áreas do semi-árido com incidência de seca

**Público-Alvo:** Populações do semi-árido com incidência estrutural de seca..

#### **Indicadores:**

1 - Número de Ocupações Geradas na Região do Semi-árido pelo Programa

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

2 - Taxa de população no semi-árido atendida com rede geral de abastecimento de água

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: 62 em 2002.

Índice previsto ao final do PPA: 67.

3 - Taxa de internação de pessoas com doenças infecciosas e parasitárias na região do Semi-Árido

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: 14,5 em 2001.

Índice previsto ao final do PPA: 8.

#### **4 - Nome do Programa:** DRENAGEM URBANA SUSTENTÁVEL

**Problema Associado:** Prejuízos ocasionados pelas águas fora de controle que atingem com maior severidade e mais duramente as populações localizadas, por força de sua condição socioeconômica, em áreas de risco dos municípios brasileiros. A situação é decorrente da baixa capacitação institucional e técnica dos municípios, o que resulta na concepção inadequada e na baixa sustentabilidade das ações de drenagem urbana.

**Objetivo:** Promover a gestão sustentável da drenagem urbana com ações não-estruturais e estruturais dirigidas à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas.

**Público-Alvo:** População urbana, especialmente a residente em Municípios com áreas sujeitas a inundação periódica.

#### **Indicadores:**

1 - Taxa de Regulação da Drenagem Urbana no Brasil

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: 20,7 em 2000.

Índice previsto ao final do PPA: 22,7.

2 - Taxa de Municípios com serviço de drenagem urbana superficial no Brasil

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: 78,5 em 2000.

Índice previsto ao final do PPA: 79,3.

3 - Taxa de Municípios com sistema de drenagem subterrânea no Brasil

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: 67 em 2000.

Índice previsto ao final do PPA: 67,8.



**5 - Nome do Programa:** EFICIÊNCIA NA AGRICULTURA IRRIGADA

**Problema Associado:** A eficiência da agricultura irrigada está aquém do ideal reduzindo, substancialmente, os benefícios decorrentes dos investimentos realizados na aplicação de água. As produtividades médias alcançadas, a eficiência de utilização de água, o emprego de insumos modernos, a capacitação da mão-de-obra e a integração dos projetos com as cadeias produtivas são passíveis de melhoria substancial, resultando em redução do consumo agrícola de água, economia de energia elétrica e geração de novos empregos.

**Objetivo:** Aumentar a eficiência dos recursos envolvidos na produção agrícola irrigada.

**Público-Alvo:** Irrigantes públicos e privados.

**Indicadores:**

1 - Consumo Unitário Anual de Água na Irrigação.

Unidade de Medida: Metro cúbico por hectare (m<sup>3</sup>/ha)

Último índice apurado: 17.000 em 2003.

Índice previsto ao final do PPA: 16.150.

**6 - Nome do Programa:** INTEGRAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

**Problema Associado :** Na região Nordeste do País, as características do clima e dos solos ocasionam uma crônica escassez de recursos hídricos, aumentada pelo inadequado manejo ambiental das bacias. Em outras regiões, o crescimento descontrolado das demandas, aliado à degradação ambiental, está gerando sérios conflitos entre os diversos usos dos recursos hídricos.

**Objetivo:** Integrar os recursos hídricos nas bacias com baixa disponibilidade de água, aumentando a oferta de água nessas bacias.

**Público-Alvo:** Comunidades ribeirinhas, pequenos agricultores situados ao longo das várzeas dos rios e açudes, centros industriais e a população urbana.

**Indicadores:**

1 - Vazão Média Anual de Água das Bacias Beneficiadas pelo Programa

Unidade de Medida: Metro cúbico por segundo (m<sup>3</sup>/s)

Último índice apurado: 75 em 2003.

Índice previsto ao final do PPA: 75.

**7 - Nome do Programa:** ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES - PRODUZIR

**Problema Associado:** As desigualdades regionais decorrentes do processo de desenvolvimento adotado no país relegaram contingentes populacionais à exclusão sócio-econômica. Isto dificulta que tais segmentos tenham condições de organizar-se produtivamente de modo a potencializar os recursos e vocações econômicas das sub-regiões em que estão inseridos.

**Objetivo:** Promover a capacitação e organização produtiva de comunidades pobres, visando sua inserção competitiva no mercado de trabalho, potencializando seus recursos e vocações econômicas.

**Público-Alvo:** Segmentos da população mais vulnerabilizados pela pobreza, os chamados “excluídos sociais”, trabalhadores desempregados e/ou subempregados.

**Indicadores:**

1 - Taxa de Sucesso dos Empreendimentos do PRODUZIR

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: 25.

2 - Taxa de Ocupações Geradas pelo PRODUZIR

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: 30.

**8 - Nome do Programa:** PREVENÇÃO E PREPARAÇÃO PARA EMERGÊNCIAS E DESASTRES

**Problema Associado :** O comprometimento da segurança global da população causado pela regressão social, pelo crescimento desordenado das cidades, pelo adensamento da população em áreas de risco, pelo aumento de desastres naturais e provocados pelo homem, conseqüências do caráter imediatista do desenvolvimento econômico dos últimos anos e da fragilizada estrutura governamental em nível local.

**Objetivo:** Reduzir os danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos.

**Público-Alvo:** Instituições de Defesa Civil.

**Indicadores:**

1 - Taxa de Municípios preparados para a prevenção e atendimento a desastres.

Unidade de Medida: Percentual

Último índice apurado: 67,66 em 2005.

Índice previsto ao final do PPA: 78.

**9 - Nome do Programa:** PROÁGUA INFRA-ESTRUTURA

**Problema Associado:** Carência de água para consumo humano e usos múltiplos devido ao caráter temporário dos mananciais e/ou a localização das fontes, exigindo grandes esforços para se ter acesso à quantidade mínima indispensável. Essa carência também é consequência da baixa eficiência na utilização dos recursos armazenados em reservatórios, causada pela inexistência de estruturas de captação, transporte e distribuição.

Some-se a isso a descontinuidade na implementação de obras e programas na área de infraestrutura hídrica, aliada, em certos casos, ao fato de que até mesmo obras concluídas acabam não cumprindo sua finalidade em benefício da população, devido à inadequação ou ausência dos respectivos estudos e projetos iniciais e de um modelo gerencial de operação e manutenção apropriado.

**Objetivo:** Aumentar a oferta de água para o consumo humano e para a produção por meio da execução de obras estruturantes: barragens, açudes e adutoras.

**Público-Alvo:** Populações de regiões com baixa disponibilidade de recursos hídricos, concessionárias de serviços de saneamento e produtores dos setores primário e secundário.

**Indicadores:**

1 - Adução de água bruta

Unidade de Medida: Milhão de metro cúbico (m<sup>3</sup>)

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: 2.858,53.

2 - Reserva de Água em Barramentos e Açudes

Unidade de Medida: Milhão de metro cúbico (m<sup>3</sup>)

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: 10.004,84

**10 - Nome do Programa:** PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DE ESPAÇOS SUB-REGIONAIS – PROMESO

**Problema Associado:** O País apresenta nítidas desigualdades intra e inter-regionais e carece de políticas públicas efetivas que contribuam para a inserção eqüitativa de áreas menos dinâmicas, com precárias condições de vida para seus habitantes, no processo global de desenvolvimento econômico e social. Agrava essa situação a inexistência de um canal permanente de participação da sociedade, legitimamente representada, como instrumento de encaminhamento e controle das suas demandas.

**Objetivo:** Aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais, por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais.

**Público-Alvo:** Gestores públicos, lideranças sociais, comunidades locais e produtores, com ênfase nos pequenos e médios empreendedores.

**Indicadores:**

1 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região da Bacia do Itabapoana

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

2 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região da Chapada das Mangabeiras

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

3 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região da Chapada do Araripe

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

4 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região da Metade Sul do Rio Grande do Sul

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

5 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região de Águas Emendadas

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

6 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região do Alto Solimões

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

7 - Número de Ocupações na Sub-região do Bico do Papagaio

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

8 - Número de Ocupações na Sub-região do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

9 - Número de Ocupações na Sub-região do Vale do Jequitinhonha e Mucuri

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

10 - Número de Ocupações na Sub-região do Vale do Rio Acre

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

11 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região do Xingó

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

12 - Número de Ocupações Geradas na Região Integrada do DF e Entorno

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

13 - Número de Ocupações Geradas na Sub-região da Grande Fronteira do Mercosul

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.



**11 - Nome do Programa:** PROMOÇÃO E INSERÇÃO ECONÔMICA DE SUB-REGIÕES - PROMOVER

**Problema Associado :** A promoção da integração geo-econômica do território, interna e continental, não vem considerando de forma efetiva as diferenciações e capacidades endógenas dos recursos humanos, socioeconômicos, ambientais e culturais, o processo de globalização, bem como a geração e difusão de tecnologias adequadas às demandas das regiões mais pobres.

**Objetivo:** Promover, em espaços sub-regionais dinâmicos, a inserção competitiva de atividades econômicas potenciais nas economias local, regional, nacional e internacional.

**Público-Alvo:** Investidores potenciais, pequenos e médios empreendedores, mão-de-obra existente nas áreas selecionadas de atuação.

**Indicadores:**

1 - Número de ocupações geradas nos arranjos produtivos locais apoiados pelo programa

Unidade de Medida: Unidade

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

2 -Faturamento bruto nos arranjos produtivos locais atendidos pelo programa.

Unidade de Medida: Milhão de metro cúbico R\$

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: não há.

**12 - Nome do Programa:** RESPOSTAS AOS DESASTRES

**Problema Associado :** Ocorrências frequentes de desastres naturais, humanos e mistos, com danos às pessoas e ao patrimônio, ocasionando grandes prejuízos econômicos e sociais. Agrava a situação a limitação da capacidade de pronta resposta no atendimento às ações emergenciais devido, dentre outros, à burocracia no repasse dos recursos orçamentários e extraordinários.

**Objetivo:** Promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por desastres, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal.

**Público-Alvo:** Pessoas afetadas por desastres, especialmente os estratos populacionais menos favorecidos.

**Indicadores:**

1 - Taxa de Resposta aos Desabrigados e Desalojados nos Municípios em Emergência ou Estado de Calamidade Pública

Unidade de Medida: Porcentagem

Último índice apurado: 10 em 2005

Índice previsto ao final do PPA: 41.

**13 - Nome do Programa:** TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DOS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO

**Problema Associado:** O viés paternalista das políticas de irrigação resultou na dependência da assistência financeira pública para a gestão, custeio dos gastos de operação e manutenção dos projetos, fazendo com que a maioria dos usuários não alcance os níveis de capacitação e organização necessários para a autogestão dos perímetros públicos de irrigação.

**Objetivo:** Transferir os perímetros públicos de irrigação em condições adequadas à autogestão pelos usuários.

**Público-Alvo:** Produtores de perímetros públicos irrigados.

**Indicadores:**

1 - Taxa de Transferência da Gestão de Perímetros Públicos de Irrigação para os Usuários/Produtores

Unidade de Medida: Porcentagem

Último índice apurado: não há.

Índice previsto ao final do PPA: 20%.