



Estudos de **Planejamento**



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
ESCOLA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

REVISTA ESTUDOS DE PLANEJAMENTO

**Edição Especial
Nº 12**

**Planejamento e Gestão
em Perspectiva**

Dezembro/2018

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador José Ivo Sartori

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário Josué de Souza Barbosa

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (DEPLAN)

Diretor Antonio Paulo Cargnin

ESCOLA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Diretora Alba Conceição Marquez dos Santos

COMISSÃO EDITORIAL

Ana Júlia Possamai
Antonio Paulo Cargnin
Fernando Dreissig de Moraes
Irma Carina Brum Macolmes
Juliana Feliciati Hoffmann

CONSELHO EDITORIAL

Alejandro Fabián Schweitzer, UNPA, Argentina
Claudia Espinoza Lizama - UBB, Chile
Eduardo Fagre - CAF, Venezuela
Joanna Kurowska-Pysz - WSB University, Polônia
José Celso Cardoso Júnior - IPEA, Brasil
Laura Lúcia Rodríguez Wong - UFMG, Brasil
Luciana Pazini Papi – UFRGS, Brasil
Rogério Leandro Lima da Silveira - UNISC, Brasil
Suzi Alves Camey – UFRGS, Brasil

COMITÊ CIENTÍFICO

Adriana Pilar Ferreira Albanus - UFRGS
Alberto Marcos Nogueira – SPGG/RS
Bruno de Oliveira Lemos – SPGG/RS
Ana Maria de Aveline Bertê – SPGG/RS
Carla Giane Soares da Cunha – SPGG/RS
César Stallbaum Conceição – SPGG/RS
Daiane Boelhauer Menezes – SPGG/RS
Daiane dos Santos Allegretti – SPGG/RS
Eduarda Figueiredo Scheibe - Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne, França
Elia Denise Hammes, UNISC
Fernanda Rodrigues Vargas – SPGG/RS
Giovana Goretti Feijó de Almeida, UNISC
Gisele da Silva Ferreira – SPGG/RS
Heleniza Ávila Campos - UFRGS
Laurie Fofonka Cunha – SPGG/RS
Lilian Hahn Mariano da Rocha, UFSM
Luciana Dal Forno Gianluppi – SPGG/RS
Mariana Lisboa Pessoa – SPGG/RS
Mariana Barbosa de Souza, UNISC
Pedro Luís Büttenbender, UNIJUÍ
Vinícius Dias Fantinel – SPGG/RS
Roberta Hansel de Moraes – SPGG/RS
Roberto Rodolfo Georg Uebel - LABETER/UFRGS/CNPq
Rosa Maria Vasconcellos Schlichting – SPGG/RS
Rosanne Lipp João Heidrich – SPGG/RS
Taciana Mareth, UNISINOS



Publicação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do Rio Grande do Sul

ISSN 2959-9018

Hospedada no Portal de Revistas Eletrônicas da FEE: <http://revistas.dee.spgg.rs.gov.br>

Av. Borges de Medeiros, 1501/20º andar

Porto Alegre – RS

CEP: 90119-900

Telefone: +55 (51) 3288 1480

E-mail: estudosdeplanejamento@gmail.com

Revista Estudos de Planejamento. - N. 11 (2018) - . Porto Alegre:
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018 - .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018-

ISSN 2595-9018

1. Ciência Política – Periódico. 2. Gestão Pública – Periódico. 3.
Planejamento Governamental – Periódico. 4. Desenvolvimento regional –
Periódico. I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e
Gestão. Departamento de Planejamento Governamental/Escola de
Planejamento, Governança e Gestão.

CDU 320

Bibliotecária responsável: Irma Carina Brum Macolmes – CRB 10/1393

As opiniões expressas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Apresentação

A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) tem a honra de lançar a Edição de número doze da Revista Estudos de Planejamento. A décima segunda edição apresenta textos de autoria de servidores da SPGG, abordando temáticas de planejamento e gestão.

A Revista Estudos de Planejamento é um periódico da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. A Revista tem o propósito de promover e estimular o debate e o compartilhamento de reflexões teóricas, pesquisas e experiências sobre planejamento governamental, bem como de elaboração, diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas públicas, respeitando o contexto local, regional e nacional em que estão inseridas.

Publicações como essa permitem o registro, a sistematização e a disseminação da produção técnica, fundamentais para a evolução das metodologias no setor público. Permitem também, por fim, contribuir para o aprimoramento das políticas públicas oferecidas pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Josué de Souza Barbosa

Secretário de Planejamento, Governança e Gestão

Editorial

Em sua décima segunda edição, a Revista Estudos de Planejamento publica um compilado de textos de autoria de servidores da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), sendo a maioria deles decorrente de dissertações ou trabalhos de conclusão de especialização em áreas relacionadas a planejamento e gestão.

O texto *Apontamentos sobre Governo Eletrônico e Inclusão Digital no Brasil*, apresenta algumas potencialidades do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação na relação entre governo e sociedade por meio de práticas de governo eletrônico e democracia eletrônica, considerando a necessidade de políticas públicas de inclusão digital dos cidadãos para que essas potencialidades se realizem.

Em *Avaliação de Políticas Públicas e Programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil*, Carla Giane Cunha busca discutir se as avaliações praticadas no âmbito dos Planos Plurianuais do Brasil e do Rio Grande do Sul podem auxiliar no processo de tomada de decisões. Para tanto, apresentam-se as principais razões para a adoção da prática da avaliação, bem como os conceitos mais comumente utilizados nesse campo de estudo. Aborda-se a experiência internacional para, em seguida, analisar as experiências de avaliações de programas feitas pelo Governo Federal de 2000 a 2004, bem como a experiência do Estado do Rio Grande do Sul em sua primeira avaliação dos programas do Plano Plurianual 2004-2007.

O texto de Éverton Pohlmann analisa os resultados dos investimentos em infraestrutura de transportes, com foco no modal rodoviário, e os seus reflexos à época do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no período 2007-2014, dando destaque especial ao planejamento, ao investimento em infraestrutura de transportes, ao desempenho do PAC I e II sobre a infraestrutura rodoviária e aos reflexos desses investimentos na economia brasileira.

O artigo *Gestão Pública em Saúde e o Planejamento de Longo e Médio Prazo no RS: análise de caso do Rumos 2015 e do PPA 2008/11 da SES/RS* avalia a compatibilidade entre as diretrizes propostas para a saúde pública em dois planos realizados em distintos governos no Rio Grande do Sul, um de longo prazo e de caráter estratégico e outro de médio prazo, de natureza tático-operacional. Nesse sentido, as propostas realizadas para o setor saúde pelo plano de longo prazo Rumos 2015, realizado em 2005, são comparadas a programas, ações e recursos financeiros posteriormente executados pelo Plano Plurianual 2008/2011 da Secretaria Estadual de Saúdes – SES/RS.

Por fim, no último texto desta edição Liderau dos Santos Junior aborda o planejamento fiscal do Estado do Rio Grande do Sul buscando inferir se as expectativas se mostraram otimistas ou pessimistas no período de 2002 a 2016. Para isso, analisa os desvios de execução das variáveis fiscais do Estado do Rio Grande do Sul no período, além de apresentar uma caracterização do processo orçamentário brasileiro.

Desejamos uma ótima leitura.

A Comissão Editorial.

Sumário

APONTAMENTOS SOBRE GOVERNO ELETRÔNICO E INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL.....	3
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: tendências recentes e experiências no Brasil	27
ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES À ÉPOCA DO PAC: os reflexos no modal rodoviário	58
GESTÃO PÚBLICA EM SAÚDE E O PLANEJAMENTO DE LONGO E MÉDIO PRAZO NO RS: análise de caso do Rumos 2015 e do PPA 2008/11 da SES/RS	89
PROCESSO ORÇAMENTÁRIO, PREVISÕES ORÇAMENTÁRIAS E OS DESVIOS DE EXECUÇÃO NO RS	121

APONTAMENTOS SOBRE GOVERNO ELETRÔNICO E INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL¹

Fernando Dreissig de Moraes²

Resumo: As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) têm provocado grandes transformações na relação entre governo e sociedade. O objetivo deste artigo consiste em apresentar algumas potencialidades do uso das TICs na relação entre governo e sociedade por meio de práticas de governo eletrônico e democracia eletrônica, considerando, contudo, a necessidade de políticas públicas de inclusão digital dos cidadãos para que essas potencialidades se realizem. Para tanto, primeiramente, o artigo discorre sobre conceitos e práticas de governo eletrônico e democracia eletrônica em nível municipal, estadual e federal. Em seguida, vistas essas possibilidades, busca problematizar a questão da exclusão digital, pontuando sobre a necessidade da adoção de políticas de inclusão digital, a fim de evitar nova faceta de segregação social. Os casos analisados evidenciam que a efetivação de um projeto de inclusão digital pode promover um avanço da participação popular no acesso a serviços públicos e na gestão pública a partir das TICs.

Palavras-chave: Tecnologias de Informação e Comunicação. Governo eletrônico. Inclusão digital. Internet.

NOTES ON E-GOVERNMENT AND DIGITAL INCLUSION IN BRAZIL

Abstract: Information and Communication Technologies (ICT) have caused significant changes in the relationship between government and society. The purpose of this article is to present some potentialities of the use of ICT in the relationship between government and society. by means of e-government and electronic democracy practices, considering, however, the need for public policies for the digital inclusion of citizens so that these potentialities can be realized. For this, first, the article discusses concepts and practices of e-government and e-democracy at the municipal, state and federal levels. Then, considering these possibilities, it seeks to problematize the issue of digital exclusion, pointing out the need to adopt digital inclusion policies, in order to avoid a new side of social segregation.. These cases show evidence that the implementation of a digital inclusion project can promote an advance for popular participation in the access to public services and in the public management from ICT.

Keywords: Information and Communication Technologies. E-government. Digital inclusion. Internet

¹ Este artigo é fruto de um recorte da dissertação "A cidade digital de Porto Alegre (RS): um estudo sobre espaço urbano e tecnologias de informação e comunicação a partir da apropriação do estado e de grupos (ciber)ativistas" (MORAES, 2012), apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia. A defesa do trabalho perante a banca ocorreu em 15 de junho de 2012 no Instituto de Geociências da mesma universidade. Faz-se importante destacar, portanto, que o presente trabalho está contextualizado dentro de uma realidade observada até a conclusão da pesquisa. Desse modo, procura-se ressaltar que essa era a conjuntura presente naquele momento, representando um retrato da realidade espacial e temporal analisada na época.

² Geógrafo do Quadro de Analistas de Projetos e Políticas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, sendo lotado no Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - RS. Bacharel e Licenciado em Geografia pela UFRGS. Mestre em Geografia pela UFRGS. E-mail: fernando-moraes@spgg.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

Contemporaneamente, as redes de informação eletrônica (principalmente a Internet) afetam profundamente a organização dos territórios. Dentro deste contexto, os governos utilizam o ferramental disponível potencialmente na rede para oferecer, por exemplo, novos serviços e canais que possibilitem uma maior participação dos cidadãos, sobretudo a partir dos portais governamentais na Internet. No entanto, a universalização do acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) ainda é uma barreira importante, principalmente para as regiões mais periféricas e grupos sociais mais vulneráveis economicamente. Desse modo, nos mais diferentes níveis, existem políticas públicas que fomentam a inclusão digital.

O objetivo do presente estudo consiste basicamente em apresentar e compreender algumas potencialidades do uso das TICs na relação entre governo e sociedade, como foco em iniciativas governamentais no tocante às políticas públicas de inclusão digital e de governo eletrônico e democracia eletrônica, como a disponibilização de serviços e informações em plataformas digitais. Trata-se de um elemento fundamental para o planejamento governamental contemporâneo em um contexto de consolidação da sociedade da informação. O foco da análise aqui empreendida ocorre em um campo mais teórico. Isso não significa, entretanto, que o artigo deixe de apresentar a aplicação dos pressupostos do ponto de vista prático. Para isso, são analisados alguns estudos de caso em nível nacional, estadual e municipal.

Inicialmente, são apresentados os pressupostos metodológicos e os procedimentos utilizados para a confecção deste trabalho. Na sequência, são apresentados as seções "Internet, poder público e sociedade: considerações sobre governo eletrônico" e "Desigualdade e exclusão: a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas de inclusão digital". Cada um deles inicia com uma revisão bibliográfica, sucedida por uma análise de casos. As considerações finais retomam os aspectos estudados ao longo do trabalho e realizam algumas projeções.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O paradigma metodológico que norteou esta pesquisa partiu do questionamento da relação, a partir da mediação da tecnologia, entre Estado e sociedade na gestão da cidade. A importância da organização metodológica consiste na proposição de um conjunto de processos e procedimentos que sejam capazes de oferecer respostas para a análise de um determinado problema de pesquisa. A base foi oriunda principalmente do texto "Diversidade metodológica para a pesquisa de redes tecno-sociais", de autoria de Tamara Egler (2007).

No recorte empreendido neste artigo, os procedimentos necessários para a realização da pesquisa buscaram inicialmente permitir construção do referencial teórico que

legitimasse o aporte conceitual e as categorias estudadas. Desse modo, foi empreendida uma pesquisa bibliográfica a partir de diferentes campos do conhecimento (principalmente geografia, filosofia, sociologia, ciência política, administração e comunicação). Também foi realizada a busca de dados secundários em bases como a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Comitê Gestor da Internet no Brasil e do Portal de Inclusão Digital do Governo Federal.

Outra etapa foi a pesquisa eletrônica e contextualização histórica, que consistiu em coletar informações extraídas de endereços eletrônicos, disponibilizados em páginas, blogs e portais, a partir de livros, folhetos, manuais, guias, artigos de revistas, artigos de jornais, etc. (GERHARDT et al., 2010, p. 69). Essa etapa foi fundamental para a apresentação dos estudos de caso.

INTERNET, GOVERNO, SOCIEDADE E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: CONSIDERAÇÕES E PRÁTICAS DE GOVERNO ELETRÔNICO

A conexão entre dispositivos em rede forma redes complexas que proporcionam um incremento na comunicação e interação mediadas pelas TICs. Dessa estruturação reticular surge o chamado "ciberespaço". Pierre Lévy (2000, p. 92) define o ciberespaço como "o espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores". Embora o ciberespaço não se resuma à Internet, essa rede aparece como o elo mais difundido deste espaço "virtual". Silva e Tanckmán (1999, p. 56) o definem como "uma dimensão da sociedade em rede, onde os fluxos definem novas formas de relações sociais". Para Fábio Duarte:

A parte tecnológica do ciberespaço está na criação de uma rede de circulação de informações em escala global, envolvendo linhas telefônicas físicas (cobre ou fibra óptica), transmissões por satélites ou ondas de rádio, tendo como tecnologia catalisadora a informática. Ela permite não apenas a integração tecnológica entre esses meios, mas principalmente a transformação de todos os sinais que eram particulares a cada meio numa linguagem comum, que pode então ser traduzida para todas as tecnologias envolvidas. A constituição do ciberespaço vai além da estrutura material, envolvendo as pessoas que se conectam nessa rede e a dinamizam, enviando, recebendo, transformando e reenviando informações – também incrementando as tecnologias e as linguagens que constituem o sistema informacional (DUARTE, 2002, p. 231).

A aplicação das TICs é realizada por uma enorme gama de atores (governos, empresas, associações comunitárias, organizações civis, indivíduos, entre muitos outros). A apropriação dessas tecnologias ocasiona impactos sociais e espaciais (FALABELLA & AGUIRRE, s/d). Os novos sistemas técnicos promovem transformações no espaço urbano, modificando e reconstruindo as funções da cidade pela nova lógica espacial do espaço de fluxos (FINQUELIEVICH, 2001).

Uma das principais questões levantadas quando se trata da participação política e sua relação com as Tecnologias de Informação e Comunicação (sobretudo a partir da Internet) consiste na relação entre cidadãos e governos, principalmente a possibilidade de uma intensificação de canais de informação, comunicação e participação. Sendo a Internet um dos mais importantes meios de difusão do conhecimento, interação entre usuários e busca de informações, a figura do Estado também se insere como um dos atores no ciberespaço em diversas escalas, seja a nacional, a estadual ou a municipal. Entretanto, há diversas maneiras e magnitudes dessa inserção, desde um caráter apenas informativo, até uma participação mais efetiva na gestão. O ciberespaço de maneira alguma substitui os meios tradicionais de atividade política, mas atua como um complemento.

Um termo bastante emergente dentro da relação entre Estado e TICs vem a ser o de "governo eletrônico" (*E-Gov*), expressão cada vez mais utilizada por municípios, unidades federativas e nações para tratar da utilização dos recursos de TIC com foco nas ações de governo. Muito comumente se associa o termo ao fenômeno relativamente recente das TICs; no entanto, como destaca Prado:

A partir das definições mais freqüentes encontradas na literatura, em um primeiro momento, o que poderia distinguir o governo eletrônico de outras formas possíveis de uso das TICs seria o uso intensivo da Internet e das tecnologias computacionais ocorridos nas últimas duas décadas. O conceito, no entanto, ultrapassa claramente essa dimensão, porque em sentido amplo os governos sempre fizeram uso, em maior ou menor escala, das tecnologias disponíveis em seus processos internos ou na interação com a sociedade. Não parece, portanto, muito indicado associar governo eletrônico apenas ao uso das modernas TICs, nem tampouco expandi-lo ao provável surgimento de uma nova forma de governo (PRADO, 2009, p. 32).

Dentro desse contexto, a grande base para a construção do governo eletrônico na Internet são os chamados "portais". Os portais agregam informações e funcionalidades, servindo como ferramenta que congrega uma série de serviços para o usuário. A partir disso, as organizações e instituições (inclusive as não ligadas ao governo) podem passar a oferecer remotamente, de maneira ininterrupta, seus serviços a partir da Internet.

Segundo Vaz (2003b), os portais se caracterizam por três pilares: o primeiro é a centralização do acesso, ou seja, todos os serviços de determinada instituição devem estar disponíveis dentro da interface do portal, seja na página principal ou nas instituições vinculadas; a segunda característica é a flexibilidade de acesso, sendo disponível para diferentes tipos de dispositivos (como computadores e *smartphones*), assim como deve ser personalizado de acordo com as funcionalidades disponíveis; por fim, a estruturação em canais, podendo inclusive classificar os tipos de usuários, a fim de facilitar o acesso às demandas específicas (normalmente se divide em cidadão, empreendedor e servidor) a partir de agrupamentos de informações e aplicações destinadas às necessidades de usuários.

Em virtude das transformações impostas pelas redes técnicas no território, em especial a Internet, surgem novos campos de promoção de serviços e de participação da sociedade no âmbito da gestão pública. Conforme Rezende, Frey e Betini (2003), "a gestão

está relacionada com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. [...] O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração". Os mesmos autores consideram que a "democracia eletrônica tem foco no uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) aplicadas às atividades e ações de governo, em especial, de governo para com a sociedade e seus cidadãos". Laporte considera que

[...] a Internet pode contribuir para a emergência de novos padrões de governança, incrementando as relações entre cidadãos, governos e participação política. Segundo os autores, a utilização da Internet pelos governos, se orientada para o fornecimento de informações, permite à interatividade desempenhar um papel significativo nas relações entre cidadãos, organizações da sociedade civil e governo. (LAPORTE et al, 2002 apud VAZ, 2003a).

Ao tratar das ações de governo no sentido de promover a participação política através da Internet, o pressuposto inicial consiste no acesso à informação, sendo essa um subsídio fundamental para a participação. Entre as possibilidades existentes para a utilização da *web*, destaca-se a disponibilização de informações gerais sobre a cidade e o governo, dados abertos, concursos públicos, entre uma série de outros serviços.

O termo ciberdemocracia muitas vezes é reduzido apenas à questão do governo eletrônico, que, em suma, consiste na utilização das tecnologias para a promoção de serviços governamentais. Na verdade, a ciberdemocracia vai além disso, concebendo o ciberespaço como uma plataforma para o desenvolvimento de atividades "cidadãs", não necessariamente ligadas ao governo, mas também ao ativismo político, ambiental e social, a questões humanitárias ou que envolvam o espaço público. Embora o incremento no acesso a serviços e informações governamentais constitua um avanço, isso não pode ser entendido como uma efetiva ciberdemocracia

Para Marcelo Lopes de Souza (2006), as expressões "governo eletrônico" e "ciberdemocracia" têm entrado em voga nas discussões acerca da vida política, basicamente se centrando na otimização e prestação de serviços. Dentro desse contexto, as tecnologias podem ser diferenciadas quanto ao seu alcance, seja no auxílio na prestação de informações ao cidadão (facilidade na gestão dos serviços prestados pelo Estado), quanto pela permissão da participação deliberativa não-presencial. O mesmo autor possui uma visão bastante pessimista quanto à real relevância dessas práticas, como pode ser observado no seguinte trecho do mesmo texto:

Muito provavelmente, a esmagadora maioria das experiências atuais de 'governo eletrônico' almeja mais nada que *aperfeiçoar* a democracia representativa, especialmente do ângulo da eficiência gerencial, no máximo abrindo espaço para uma participação do tipo consultivo. Rotinas participativas como o orçamento participativo de Porto Alegre, em que se introduziram convincentemente elementos de democracia direta no contexto geral da democracia representativa, são incomuns, e aí o uso da Internet deve ter natureza apenas suplementar, não substituindo as decisões em situação de co-presença (SOUZA, 2006, p. 450, grifo do autor).

Apesar da timidez da maioria dos projetos relativos à efetiva participação da população na gestão urbana, é importante ressaltar que a utilização das TICs pela

administração pública apresenta um significativo crescimento ao longo dos últimos anos. Essas iniciativas tendem a ser aperfeiçoadas no futuro, não apenas devido a um amadurecimento por parte dos governos, mas também pela própria evolução tecnológica, a partir de maiores níveis de interatividade e segurança dos dados.

No atual contexto da democracia contemporânea, no qual o sistema representativo pouco oferece em termos de efetiva participação da população, as TICs podem permitir um fortalecimento da atividade cidadã. As vantagens da Internet estariam relacionadas a três pontos: (1º) permitir acesso a informações, instituições e usuários interessados em discutir; (2º) estabelecer uma lógica complementar de interação entre usuários; (3º) estar apto a receber contribuições de cunho opinativo (MARQUES, 2005). Contudo, em grande parte dos casos da utilização da Internet pelos governos, restringe-se ao primeiro ponto, ou seja, ao caráter informativo.

A ciberdemocracia não impede a deliberação pública tradicional; na realidade, pode complementá-la, constituindo-se em um canal alternativo, já que as ferramentas da Internet (salas de conferências, fóruns, listas de *e-mail*, etc.) permitem o debate entre aqueles que pretendem e podem decidir. A possibilidade de o governo chegar à esfera civil de maneira massiva a partir de canais diretos permite uma "comunicação" mais direta (MARQUES, 2005).

A utilização da Internet pelos governos visa, de maneira geral, ao aumento da participação dos cidadãos por meio da Internet, possuindo como ponto de partida o entendimento de que a informação é um direito e serve de subsídio para o acesso a outros direitos (VAZ, 2003a). Contudo, a simples disponibilização não encerra o tema, visto que tão importantes quanto o oferecimento são a sua apresentação e a interface para os usuários, tornando estes conteúdos da maneira mais inteligível possível.

Entre os principais usos da Internet pelos governos, destacam-se aqueles relativos à chamada "transparência", ou seja, à divulgação dos trâmites das ações de governo a partir de dados abertos e da publicação de informações acerca de diferentes etapas de processos governamentais, como concursos públicos, licitações, pagamento de tributos, licenciamentos, gastos e receitas públicas, entre outros. Em alguns casos, os recursos oferecidos pela Internet também são explorados em processos de tomada de decisão de governo, como no caso dos orçamentos participativos digitais. No entanto, nesses casos, muitas experiências tem se centrado no caráter consultivo, simulando muito mais uma espécie de enquete do que algum tipo de deliberação pública ou de participação propositiva, como observado no caso dos orçamentos participativos (OPs) de Belo Horizonte/MG, Governador Valladares/MG e Joinville/SC. Este último, porém, permitia o cadastro de sugestões para o OP Digital do município através de sua página na *web*.

Experiências de governo eletrônico no Brasil

Em Porto Alegre, em 2011, na página do OP³ (Figura 1), havia uma grande gama de informações disponíveis, como mapas, projetos, informativos das regionais do OP, publicações e diversos documentos. Havia também um sistema bastante funcional de prestação de contas, que englobava acompanhamento de atividades, despesas orçamentárias e um plano plurianual. Contudo, a utilização das TICs para eventos deliberativos não era explorada pela Prefeitura Municipal.

Figura 1 - Reprodução da página eletrônica do Orçamento Participativo de Porto Alegre (2011)



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2011).

Outro exemplo de iniciativa de votação através da Internet é a Consulta Popular⁴, que vem sendo empreendida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Nesta modalidade, o cidadão (através de seu número de Título de Eleitor) votava em obras e projetos para a sua região, de acordo com o critério dos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul). Em 2011, a votação visou projetos para o orçamento de 2012 e foi realizada em 10 de agosto de 2011, contando com a participação de 1.134.111 votantes. Existe também uma ferramenta para acompanhamento dos gastos realizados com a

³ Na época da realização da pesquisa, a página poderia ser observada aproximadamente tal qual o seguinte endereço: <<https://web.archive.org/web/20111108182318/http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em 4 out. 2018.

⁴ Atualmente a Consulta Popular do Rio Grande do Sul está disponível no seguinte endereço: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>. Acesso em 3 out. 2018.

Consulta Popular, que permite a visualização do andamento dos processos e a execução orçamentária.

Ainda no Rio Grande do Sul, à época, havia outra ação bastante interessante sob o ponto de vista da utilização das TICs pelo governo: o Gabinete Digital⁵ (Figura 2). Iniciado em maio de 2011, esta iniciativa consistia em um canal de comunicação entre o gabinete do Governador e a população em geral. De acordo com a página do Gabinete Digital:

É um novo espaço de participação que tem como objetivo estimular uma nova cultura na gestão pública, por meio do estabelecimento de canais de diálogo e colaboração com a sociedade a partir do uso das ferramentas digitais. É um órgão articulador da política de Cultura e Governança Digital, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador e coordenado pelo Chefe de Gabinete.

O objetivo é promover a cultura democrática e o fortalecimento da cidadania promovendo a eficiência e o controle social sobre o Estado, estruturando a relação do Governador com as diversas formas de escuta e participação através das redes digitais.

A concepção do projeto foi acompanhada por uma ampla pesquisa, que analisou iniciativas do Brasil e do mundo. Fundamentamos o conceito do Gabinete dentro dos termos de Cultura e a Governança Digital (GABINETE DIGITAL, 2011).

No portal, inicialmente existiam três formas de interação: (1ª) Governador Responde: os usuários podem elaborar perguntas que poderão ser respondidas pelo governador. A cada mês, uma nova pergunta é respondida, sendo escolhida aquela que tiver o maior número de votos. Para votar ou realizar perguntas é necessário criar um cadastro. (2ª) Governo Escuta: canal em que são transmitidas audiências ou reuniões, no qual também pode acontecer interação com os usuários; (3ª) Agenda Colaborativa: contribuições podem ser enviadas previamente para a pauta do governador do estado durante visitas a municípios.

⁵ Atualmente, a página do Gabinete Digital não está mais disponível na Internet. Uma cópia da página inicial pode ser encontrada em <<https://web.archive.org/web/20111206185206/http://www.gabinetedigital.rs.gov.br:80/>>. Acesso em 3 out. 2018.

Figura 2 - Reprodução da página eletrônica do Gabinete Digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2011)



Fonte: Gabinete Digital (2011) Editado pelo autor.

Em novembro de 2011, o Gabinete Digital passou por uma profunda reestruturação. Além de mudanças no visual gráfico da página, foi criada uma nova modalidade de interação, chamada "Governador Pergunta". Dentro desse formato, qualquer cidadão podia enviar sugestões e propostas para temas de interesse. O projeto foi reconhecido como uma importante iniciativa no campo da utilização das TICs pelos governos. Em agosto de 2011, poucos meses após a sua implementação, recebeu o prêmio "E-Gov" de excelência em governo eletrônico, durante o 39º Seminário de Tecnologia de Informação e Comunicação para Gestão Pública.

A observação do funcionamento do Gabinete Digital, no entanto, revelava uma curiosidade: entre as perguntas mais votadas e respondidas pelo então governador do Estado até dezembro de 2011, grande parte tinha ligação (direta ou indiretamente) com a situação do funcionalismo público (aumento de salários, convocação de aprovados em concurso e separação entre Polícia Militar e Corpo de Bombeiros). Ou seja, houve uma apropriação da ferramenta por parte dessas categorias no sentido de estabelecer um canal de contato alternativo com o Governo.

Já em escala nacional, o Governo Federal apresentava uma política de governo eletrônico dentro do portal "gov.br", vinculado ao Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão. Oficialmente, o Governo Eletrônico em nível federal surgiu em 2000, a partir de um decreto presidencial (de 03 de abril de 2000) que criou um grupo interministerial com o objetivo de examinar e discutir propostas, diretrizes e normas acerca da utilização das novas

tecnologias. Naquela época, o enfoque das ações era dado em três temáticas: universalização de serviços; governo ao alcance de todos; e infraestrutura avançada. No quadro a seguir, foram sistematizados alguns dos principais fatos durante os primeiros anos da política “gov.br”.

Quadro 1 - Principais fatos históricos do Governo Eletrônico em nível federal (gov.br)

Ano	Fato
2000	Proposição de uma nova política de interação entre Governo e sociedade a partir de meios eletrônicos; Criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), objetivando a gestão das ações de implantação.
2002	Publicação do documento "2 anos de Governo Eletrônico", no qual são relatados os principais avanços e os desafios futuros.
2003	Criação de oito comitês técnicos dentro do CEGE, versando sobre temas como inclusão digital, <i>software livre</i> , infraestrutura de rede, gestão de sítios <i>on line</i> , entre outros.
2004	Criação do Departamento de Governo Eletrônico.
2005	Lançamento do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico, recomendando mecanismos de acesso para o uso de pessoas com necessidades especiais; Publicação do Decreto nº 5.450 (31/05/2005), que determina a utilização do pregão em forma eletrônica para compras de bens e serviços por parte da Administração Pública Federal
2006	Surgimento do Portal de Inclusão Digital; Realização da primeira pesquisa avaliativa sobre os serviços de e-gov.
2008	Publicação do "Padrões Brasil e-GOV", contendo recomendações com o objetivo de aprimorar os serviços eletrônicos do Governo Federal.

Fonte: Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (2011). Organização: o autor

As diretrizes gerais para o desenvolvimento do governo eletrônico em nível federal serviram de fomento para a construção de estratégias de intervenção como base para ações de governo, gestão do conhecimento e gestão de Tecnologia de Informação no âmbito da Administração Pública Federal. Entre essas diretrizes, o destaque é dado à utilização das TICs para a promoção da cidadania; indissociabilidade entre governo eletrônico e inclusão digital; utilização de *software livre*; governo eletrônico como forma de racionalização de recursos; integração das ações com outros níveis de governo e outros poderes.

A partir disso, percebe-se que a noção de governo eletrônico vai além da disponibilização de serviços na Internet, sendo também uma forma de conceber um paradigma norteador sob o ponto de vista da utilização das tecnologias por governo e sociedade. Uma maior participação da sociedade nesse processo depende, portanto, também do acesso às TICs. Nesse sentido, emerge a necessidade de políticas públicas de inclusão digital. O termo "inclusão digital", ao contrário do que aparenta, não tem um sentido muito simples. Desde que a discussão passou a estar em evidência no âmbito das ações governamentais, houve certa confusão ao tratá-lo simplesmente como sinônimo de acesso ou posse de computador. A próxima seção elabora essa questão.

DESIGUALDADE E EXCLUSÃO: A NECESSIDADE DO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DIGITAL

Para um efetivo funcionamento das ferramentas de governo eletrônico, há uma condição fundamental: o acesso às TICs por parte do governo e, é claro, dos usuários (cidadãos). Em países periféricos emergentes, como é o caso do Brasil, a posse de computadores e o acesso à Internet cresceu significativamente, sobretudo a partir da segunda metade da década de 2000. Conforme dados da pesquisa TIC Domicílios⁶, realizada pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (vinculado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil), em 2010, 46% da população brasileira jamais utilizara um computador em toda a vida, e 52% nunca acessara a Internet (CETIC.BR, 2011).

À época da pesquisa, o cenário ainda se mostrava, portanto, bastante desigual quanto ao acesso a essas tecnologias. Desse modo, o desenvolvimento de políticas públicas de inclusão digital, tanto sob o ponto de vista do acesso material, quanto no desenvolvimento das habilidades e competências para sua utilização, era uma necessidade. Historicamente, a criação de novos mecanismos de comunicação em massa forma grupos excluídos do acesso em um primeiro momento. Esse foi o caso do surgimento da televisão, do rádio e da Internet, como lembra Lévy (2000). A exclusão denota uma tendência antevista por Milton Santos (1997), que afirma que o meio técnico-científico-informacional tende a se superpor a todos os lugares no espaço geográfico de maneira diferenciada.

Sendo assim, não há uma homogeneidade quanto ao acesso, devido seja à impossibilidade de acesso via equipamento próprio ou centros públicos de acesso, seja à falta da infraestrutura necessária, como cabos, redes de fibra óptica e energia elétrica. Existem discrepâncias conforme o poder de penetração dessas novas tecnologias, constituindo assim a chamada "exclusão" ou "segregação" digital, cuja origem funda-se em uma diferenciação relativa ao espaço de fluxos. Gerard Ó Thuathail (1998 apud HAESBAERT, 2007, p. 189) afirma que "a cidade global do nosso tempo compõe um imenso *apartheid* social entre conectados e desconectados".

Para Jeffer Chaparro (2007), a exclusão digital também é conhecida pelos termos como "desigualdade digital", "segregação digital" e "brecha digital". A segregação digital está intrinsecamente relacionada com a manifestação de diferenças socioespaciais, vinculadas a aspectos como capital econômico, formação educacional, investimento público, acesso às infraestruturas e adaptação a novas tecnologias. A segregação digital também está relacionada com a manifestação de diferenças sócio-territoriais, vinculadas a aspectos como capital econômico, formação educacional, investimento público; ao acesso às infraestruturas e à

⁶ A pesquisa TIC Domicílios é realizada anualmente desde 2005 pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) com o objetivo de mapear o acesso à infraestrutura TIC nos domicílios urbanos e rurais do país e as formas de uso destas tecnologias por indivíduos de 10 anos de idade ou mais. Em 2016, os números demonstram que 39% da amostra jamais utilizou um computador, ao passo que 26% nunca acessou a internet. Percebe-se uma redução significativa neste último quesito, provavelmente devido à massiva utilização de dispositivos móveis para o acesso à internet (96% dos indivíduos que utilizam internet o fazem por meio do telefone celular) (CETIC.BR, 2017) As demais séries históricas estão disponíveis em <<https://www.cetic.br/>>. Acesso em 5 out. 2018.

adaptação a novas tecnologias (CHAPARRO, 2007). A partir disso, percebe-se a complexidade de fatores relacionados a essa problemática, o que torna mais difícil a tentativa de reduzir a carência de acesso à internet.

As desigualdades e as diferenças são complexas, uma vez que a distribuição da riqueza é desigual. Se pensarmos em termos de novas tecnologias de informação, poucas são as pessoas que têm acesso, uma vez que os preços dos equipamentos são muito altos e o acesso à Internet é quase impossível, pois exige um computador conectado a uma linha telefônica (UEDA, 2004, tradução nossa)⁷

Dessa maneira, como observa Manuel Castells (2003, p. 203), "a diferenciação entre os que têm e os que não têm Internet acrescenta uma divisão essencial às fontes já existentes de desigualdade e exclusão social". Visto que ainda há uma série de fatores impeditivos para obter o pleno acesso ao ciberespaço, conjecturam-se alternativas que possam minimizar o problema da exclusão digital.

A falta de acesso às TICs denota, como estamos apreciando, uma série de elementos de segregação. Um deles se refere às oportunidades de trabalho. Face ao atual estágio de desenvolvimento do sistema capitalista, no qual a velocidade da informação e dos dados é condição fundamental para o funcionamento de empresas, corporações e órgãos públicos, o conhecimento em informática (mesmo que de maneira básica) consiste em um pré-requisito para a maioria das profissões, inclusive algumas de menor complexidade. Desse modo, indivíduos que não possuem esses conhecimentos tendem a enfrentar maior dificuldade para conseguir alguns tipos de emprego.

A segregação digital é retrato da exclusão digital e agrega um elemento de desigualdade entre a sociedade. A penetração das tecnologias de informação mede a distância relativa de acesso a produtos, serviços e benefícios decorrentes de seu uso entre os diferentes segmentos da população, principalmente em termos de grupos de renda e de faixa etária. O primeiro é função básica dos custos para a compra e manutenção de rede e equipamentos, enquanto o segundo é condicionado principalmente pela maior dificuldade para treinamento e conhecimento (como no caso de faixas etárias mais elevadas, por exemplo). Ou seja, jovens com maior nível de renda teriam maior possibilidade de incluir-se digitalmente em comparação a pessoas mais velhas e pobres.

Sendo assim, tal como qualquer inovação social, o impacto das TICs aumenta potencialmente a desigualdade social, já que os primeiros a se apropriarem destes mecanismos são as camadas mais ricas da população. Desse modo, o combate à exclusão digital não significa apenas a busca por um maior acesso, mas principalmente evitar um aumento da desigualdade – e, em consequência, a segregação – entre aqueles que têm e os que não têm.

Existe uma série de elementos que podem servir de subsídio (um "termômetro") para medir o grau de segregação digital de determinados grupos sociais. Entre eles,

⁷ No original: "Las desigualdades y las diferencias son complejas, una vez que la distribución de la riqueza es desigual. Si pensamos en términos de nuevas tecnologías de la información, pocos son las personas que tienen acceso, una vez que los precios de los equipamientos son demasiados altos y el acceso a la Internet es casi imposible, pues exige un ordenador conectado a una línea telefónica".

destacamos a disponibilidade das plataformas de acesso, nível de escolaridade e tipos de uso dos conteúdos digitais (o "saber-usar" as tecnologias). Sorj (2003) destaca cinco fatores que determinam a maior ou menor universalização dos sistemas telemáticos:

- **Infraestruturas de acesso:** são os sistemas técnicos de transmissão e comunicação de dados, tal como linha telefônica (banda estreita e larga), celular, *wireless*, rede elétrica, TV a cabo ou cobertura 3G e 4G. A existência destes serviços depende da existência de provedores. Eis mais um elemento importante para caracterizar a segregação digital *offline*. A instalação dessas infraestruturas normalmente depende do interesse comercial das companhias. A área mais prejudicada neste processo é a periferia da cidade, devido à maior distância para a instalação de cabos (e outras estruturas associadas) e, principalmente, ao menor poder aquisitivo médio da população residente. O resultado disso pode ser a inviabilização da instalação de Internet em banda larga ou de cobertura de rede 3G nessas regiões ou então a dependência de uma única empresa, impedindo a concorrência. Nesse caso, quando existe o sinal, normalmente os serviços oferecidos são de qualidade inferior a outras áreas (velocidade de banda inferior).
- **Equipamentos de acesso:** representados principalmente pelo computador pessoal com modem e provedor de serviços, mas também devendo ser considerados celulares, *videogames*, televisões digitais, *tablets* e *smartphones*. Em 2010, conforme dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.BR, 2011), os locais de acesso à Internet mais frequente eram, na ordem, a própria residência (41%), centros pagos de acesso (30%), trabalho (14%), casa de outras pessoas (10%), escola (4%) e centro público de acesso (1%)⁸. Apesar do crescimento do número de residências com computador e da expansão do acesso à Internet, os grupos mais pobres da população têm dificuldades para a compra de um computador e a manutenção de uma conta de telefone com Internet (seja pelos custos de ligações pela linha discada ou pela mensalidade de um provedor de banda larga). Em decorrência disso, visando uma diminuição dessa desigualdade, os mecanismos mais comuns por parte dos governos têm sido as políticas de preços subsidiados, reciclagem de computadores e apoio à construção de telecentros. Mais recentemente, cresce o uso de aparelhos *smartphone* para acesso à internet por meio de compra de pacotes de dados.
- **Treinamento no uso dos instrumentos do computador e da Internet:** também conhecido como alfabetização digital, refere-se ao oferecimento de cursos em escolas, trabalho, telecentros ou em instituições privadas, e até mesmo pelo próprio manuseio com as Tecnologias de Informação e Comunicação, de maneira autodidata.
- **Capacitação intelectual e inserção social do usuário:** além do treinamento, um efetivo uso da informática também pressupõe uma formação escolar e intelectual

⁸ Conforme os dados mais recentes da pesquisa TIC Domicílios (CETIC.BR, 2017), em 2016, os locais de acesso mais frequente eram, na ordem, própria residência (81%), trabalho (10%), casa de outra pessoa (6%), em deslocamento (2%); e escola ou estabelecimento de ensino (1%). A mesma pesquisa evidencia que 96% dos usuários de internet hoje o fazem por meio de dispositivo celular, entre outros.

prévia. Desse modo, Sorj (2003, p. 68), afirma que a "desigualdade social expressa nos desníveis educacionais se reproduz e é aprofundada pelo uso da Internet". Havendo índices de analfabetismo e semi-analfabetismo ainda relevantes em países subdesenvolvidos, a universalização da Internet, mesmo com o crescimento do número de computadores e investimento em infraestrutura, continua sendo uma utopia.

É importante ressaltar que cada um dos cinco fatores acima é determinante e condição necessária para o fator seguinte. Ou seja, de nada adianta pensar em uma política de treinamento e capacitação nas tecnologias sem a disponibilidade de infraestrutura de conexão e equipamentos físicos. O investimento na promoção de melhorias específicas a esses fatores proporciona um aumento da inclusão de grupos digitalmente excluídos e, por conseguinte, diminui sua posição segregada dentro do contexto da sociedade da informação.

Portanto, "incluir digitalmente" é um processo que vai além do simples acesso a um computador. Mesmo que a separação existente entre o indivíduo e o computador seja uma dimensão importante para a compreensão da inclusão digital – assim como a falta de condições financeiras e educacionais – apenas o acesso material não encerra o problema da exclusão digital. (CARVALHO, 2003 apud BORNIA JUNIOR, 2006, p. 29). A construção de habilidades, competências e conhecimentos entre os usuários é fundamental para uma efetiva utilização das inúmeras ferramentas proporcionadas pelas novas tecnologias. Aliado a isso, a redução dos custos de equipamentos e o desenvolvimento de sistemas operacionais e *softwares* de fácil compreensão e manuseio facilitam a inserção dos novos usuários.

Nessas condições, a inclusão digital, termo bastante disseminado a partir da ascensão da Internet comercial na primeira metade da década de 90, caracteriza-se como uma importante pauta não apenas para as esferas governamentais, mas também para ativistas, indústria cultural, meios de comunicação, pesquisadores acadêmicos, escolas, empresas e ONGs. Essa crescente importância reflete a magnitude do impacto proporcionado pelas TICs. O tema tem sido tratado na mídia, nos discursos políticos, nas propagandas das empresas de TIC e em análises acadêmicas como essencial para a inclusão social, para a diminuição de desigualdades entre países e entre os indivíduos e regiões de um mesmo país (CARVALHO, 2009, p. 21).

Para uma efetiva redução das desigualdades a partir da inserção digital, a universalização dos equipamentos de acesso às TICs é uma ação fundamental. Apesar do crescimento significativo na compra ou no acesso a esses equipamentos, a universalização ainda está distante dentro da realidade atual. Conforme Rondelli (2003 apud LAIPELT et al., 2006), "inclusão digital está relacionada à aprendizagem necessária ao indivíduo para circular e interagir no mundo das mídias digitais, como consumidor e como produtor de seus conteúdos e processos". Assim, o oferecimento dos equipamentos de acesso à Internet constitui-se na primeira etapa do processo de inclusão, mas de maneira alguma por aí se encerra, tal como Sorj (2003) pontua acima. A partir do momento em que esses equipamentos são utilizados de acordo com as necessidades do usuário, a segunda etapa é o desenvolvimento de conhecimentos para a utilização das TICs em sua plenitude e de maneira crítica.

Assim, pode-se afirmar que no primeiro nível de inclusão digital encontra-se o acesso à informação em meio digital e às TICs, no sentido do uso passivo das informações. No segundo nível, por outro lado, encontra-se o uso que as pessoas fazem dessa informação, ou seja, a capacidade de transformá-la e aplicá-la em seu benefício e da comunidade a qual pertencem. Dentre as atividades características do segundo nível de inclusão digital, a mais almejada, sobretudo pelos projetos de inclusão digital, é a produção de conteúdos. (LAIPELT et al. 2006)

Manuel Castells (2003) destaca que a efetiva inclusão digital desenvolve-se principalmente a partir da capacidade de selecionar, procurar, processar e transformar a informação recebida. Dentro do processo de inclusão digital, a enorme quantidade de informação disponível na Internet acaba se configurando em um problema, ao mesmo tempo em que se impõem novos desafios, como o "saber-procurar" e o "saber-filtrar" em meio a esse grande volume de informação a ser processada.

No caso do Brasil, o desafio de uma política de inclusão digital não é dificultado apenas pela extensão do território e pelas especificidades regionais, mas pela necessidade de investimento em áreas essenciais, como na educação. Trata-se de um pré-requisito fundamental para um bom uso das inovações das TICs, principalmente quanto a seu potencial como mecanismo para a democracia eletrônica, visando a uma maior participação da população através da Rede nos processos decisórios do governo, tal como visto na seção anterior.

A universalização do acesso requer ações que congreguem o poder público, organizações locais, associações de cidadãos e empresas no intuito de possibilitar que o ciberespaço auxilie o desenvolvimento individual e coletivo em regiões territorialmente marginalizadas (LÉVY, 2000). Dentro dessas políticas públicas de inclusão digital, certamente aquela que mais se popularizou em diversos países, principalmente nos subdesenvolvidos e emergentes, foram os telecentros. Sorj (2003, p. 66) define telecentro como "pontos de acesso coletivo, onde o usuário pode usufruir serviços de Internet através de equipamentos que não lhe pertencem". O objetivo principal desta iniciativa consiste em disponibilizar acesso mais fácil às TICs, sobretudo para quem não possui equipamentos próprios. Os telecentros possuíam, como característica básica, a capacidade de possibilitar o acesso a camadas menos favorecidas economicamente (SANTOS FILHO, 2008), sendo normalmente instalados em regiões periféricas distantes das áreas mais ricas da cidade. Isso não exclui, entretanto, a possibilidade de inserção de unidades em regiões centrais, atendendo a uma maior gama de usuários oriundos de bairros distantes ou de outros municípios. Tratava-se, portanto, de uma alternativa viável para parcelas da população que jamais tiveram contato com o ciberespaço, como também para aquelas que não têm um acesso frequente devido a limitações financeiras.

Nessas condições, Chaparro (2007) pondera que os telecentros eram considerados uma alternativa para diminuir as distâncias relacionadas à segregação social e digital, ao promover alternativas de inclusão para aqueles cujo acesso é escasso. Para Ueda (2004), a implantação dos telecentros propiciava a superação dos limites entre o computador e a apropriação do mesmo, oportunizando melhores condições de vida e a democratização da

informação aos cidadãos. Tratam-se, portanto, de espaços coletivos que promoviam a inclusão social através da inclusão digital.

Exemplos pioneiros desta ideia – e que podem ser considerados como um protótipo dos atuais telecentros – foram os Centros de Informação e de Serviços da Comunidade (CISC), que funcionam desde 1984 nos países escandinavos. Os CISC podem ser definidos como um centro em que se instalam aparelhos de TICs à disposição dos cidadãos de comunidades periféricas, com o objetivo de dar um uso comum às instalações disponíveis. Estes centros objetivam a redução das desigualdades de natureza econômica, educativa e de acesso à cultura, que acabam se refletindo no emprego, nos serviços e na instalação de infraestruturas. Embora esse projeto seja bastante antigo e formatado de acordo com a realidade dos países escandinavos, sua criação acabou influenciando os modelos de telecentros, que visam à redução da exclusão digital principalmente em regiões periféricas das cidades.

Os telecentros devem possuir, como característica básica, a capacidade de possibilitar o acesso a camadas menos favorecidas economicamente (SANTOS FILHO, 2008), sendo normalmente instalados em regiões periféricas distantes das áreas mais ricas da cidade. Isso não exclui, entretanto, a possibilidade de inserção de unidades em regiões centrais, atendendo a uma maior gama de usuários oriundos de bairros distantes ou de outros municípios.

Experiências de inclusão digital no município de Porto Alegre

O município de Porto Alegre possui um programa bastante consolidado de telecentros. Em 2000, surgiram os dois primeiros projetos de telecentros no município, quando as entidades SECIPAZ (Movimento Segurança, Cidadania e Paz) e CEA (Centro de Educação Ambiental) planejavam a criação de unidades no Parque Chico Mendes e na Vila Pinto, respectivamente. Entre as duas unidades iniciais, todavia, apenas o projeto do Parque Chico Mendes acabou se concretizando ainda em 2001. A unidade da Vila Pinto só seria fundada posteriormente. A formação do telecentro Chico Mendes, localizado em uma área socioespacialmente periférica, serviu de modelo para as demais unidades. Isso pode ser evidenciado pelo trabalho de Pereira (2004), no qual a autora relata o contexto de criação da referida unidade, bem como os seus propósitos iniciais, que são coerentes com os ideais anteriormente citados dos telecentros e que seriam um padrão dentro do programa de inclusão digital de Porto Alegre.

A proposta para o Telecentro Chico Mendes foi desenvolvida pela Organização não Governamental Segurança, Cidadania e Paz (SECIPAZ, 2000), atual NACIPAZ, e deixa clara a intenção de um espaço que promova, acima do acesso a computadores e à internet, a oportunidade para ações que possibilitem a inclusão social das pessoas da comunidade, através da tomada de consciência de sua condição de cidadãos e dos direitos e deveres daí advindos. Atualmente a administração do Telecentro está a cargo de um Conselho Gestor (CG), formado por representantes da comunidade e parceiros envolvidos (PEREIRA, 2004).

O conceito geral do projeto inicialmente adotado procurava abranger as potencialidades das novas tecnologias para a melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas:

Um telecentro é um espaço físico com equipamentos de informática que potencializa a democratização do espaço público, cultiva a solidariedade em todos os níveis, combate à exclusão social e o individualismo, prepara cidadãos e comunidades para melhorarem condições de vida e de trabalho (MACADAR & REINHARD, 2002, p. 4)

Essa noção de projeto considera que os telecentros não apenas constituem um equipamento de uso coletivo, mas também concebe a Internet como um (ciber)espaço público, que deve ter acesso amplo à comunidade, sendo cada unidade um portal que permite que os indivíduos desfrutem dos benefícios proporcionados pelas TICs. Os telecentros de Porto Alegre, portanto, foram concebidos como um projeto de inclusão social que conseguisse beneficiar a comunidades nas quais estão inseridos, melhorando a qualidade de vida da população local.

Com a instituição da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana (SMDHSU) de Porto Alegre, em dezembro de 2002, criou-se a Coordenação de Inclusão Digital, que se tornou a responsável pelo Programa de Telecentros. Sobre isso:

O Plano de Inclusão Digital, que consiste em implantar telecentros em diferentes pontos da cidade, promove a iniciação à informática, à cidadania e ao bom uso das ferramentas da rede mundial de computadores (Internet), diminuindo os índices de exclusão social em Porto Alegre. Os Telecentros já implantados estão integrados às políticas públicas da Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana, que objetiva tirar os jovens das ruas, priorizando, no Programa Segurança Cidadã, o combate à violência e à criminalidade através da inclusão social. Os Telecentros permitem que pessoas excluídas possam vislumbrar um futuro com mais perspectivas e oportunidades, a partir do acesso às modernas tecnologias. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA URBANA, 2009 apud MORAES, 2009)

Em sinergia com os planos de segurança urbana, a SMDHSU considerava que a chamada "inclusão social" promovida nos telecentros auxiliaria no combate à criminalidade e à violência. O projeto tinha como objetivo a formação, a informação da população e a educação para a cidadania. A iniciativa colaboraria para a formação dos indivíduos ao “convívio social”, combatendo as diversas formas de violência e promovendo a cultura, a cidadania, a educação e a formação.

Interessa observar que a instalação de novas unidades de telecentros não é definida pela prefeitura municipal. A criação de um telecentro em Porto Alegre surge da própria comunidade local interessada, quando se percebe a necessidade de um centro público gratuito que possa proporcionar melhorias ao acesso da população à Internet, fomentando a inclusão digital. A iniciativa ocorre normalmente por meio de associações comunitárias, que encaminham a solicitação até a prefeitura de Porto Alegre. Caso o projeto seja aprovado, estabelece-se uma relação de responsabilidade entre os diversos atores envolvidos. O poder público, através da prefeitura de Porto Alegre e da PROCempa (Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre), fica responsável pela manutenção de computadores e

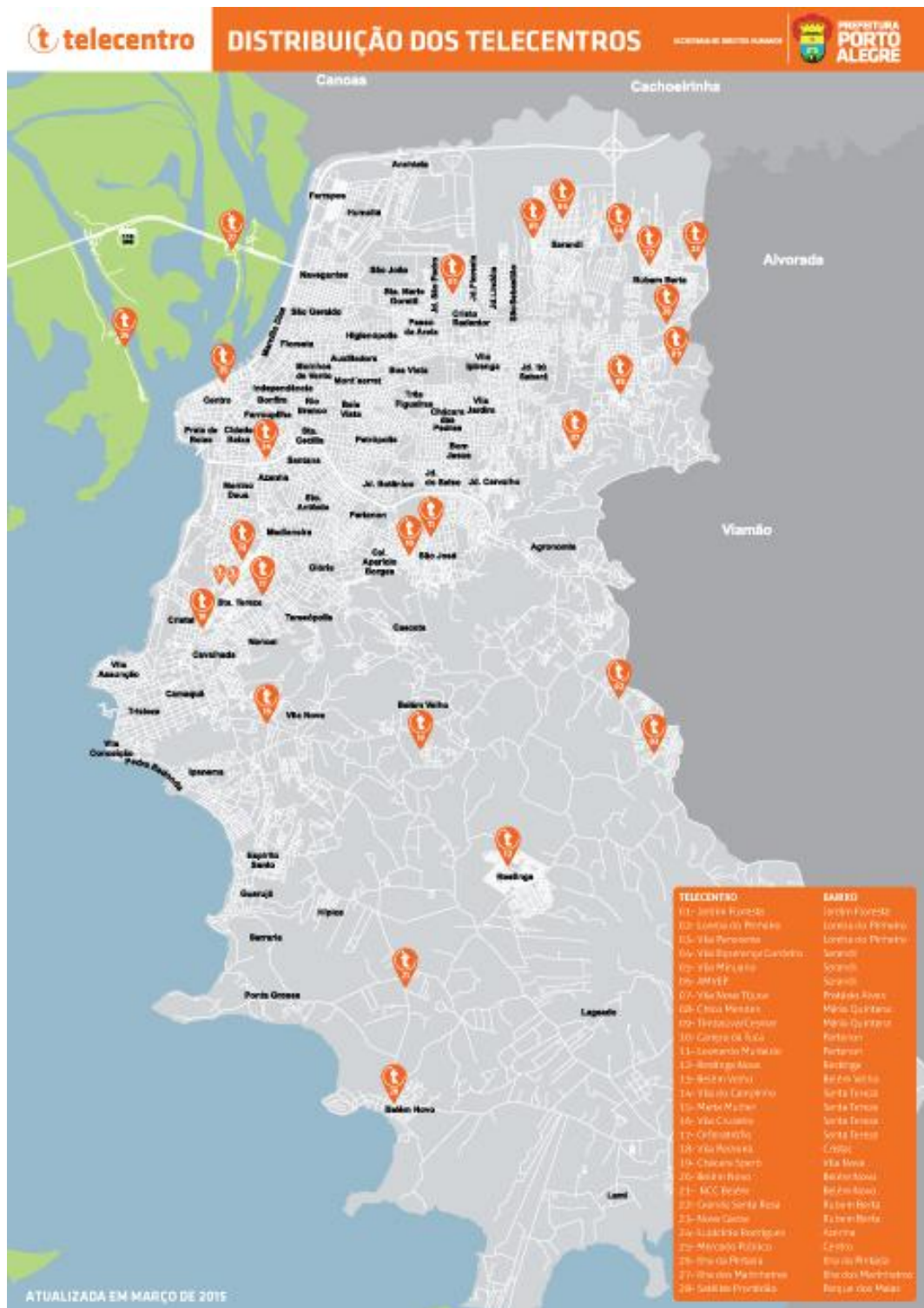
softwares, estabelecimento da rede elétrica e de Internet, além da capacitação de instrutores. A organização local, por sua vez, tem a responsabilidade da organização do local (normalmente na própria sede da associação ou alguma escola infantil) e manutenção do espaço físico do telecentro, cuidado pelo patrimônio e a eventual estrutura auxiliar (banheiros, mobiliário etc.). A partir disso, estabelece-se um contrato entre prefeitura e associação de bairro (devidamente legalizada com estatuto e CNPJ) para que o telecentro possa ser instalado. De maneira geral, assim se constituem os telecentros. Contudo, existem exceções, como é o caso do Telecentro Mercado Público, que está instalado em local cedido pela prefeitura municipal, em uma sala no segundo piso do Mercado Público de Porto Alegre.

Sobre isso, Gimenes pondera que:

(...) cabe dizer que o projeto apresenta as seguintes características: vincula-se a regiões da cidade onde a população reconhecidamente sofre com as consequências da exclusão social; identifica em comunidades com esse perfil lideranças que agirão como multiplicadores e uma organização comunitária que esteja disposta a investir no projeto; disponibiliza às comunidades autonomia para decidir acerca das aplicações tecnológicas; e, por último, estabelece que a sustentação do telecentro deverá ser responsabilidade da comunidade envolvida em conjunto com a prefeitura (GIMENES, 2008, p. 69-70)

Os telecentros estão distribuídos ainda hoje em vários bairros de Porto Alegre, regionalizados de acordo com o Orçamento Participativo (OP) (Figura 3). Muitas unidades estão instaladas em áreas socioeconomicamente periféricas do município, algumas delas com baixos índices de renda e educação, como os bairros Santa Tereza, Sarandi, Lomba do Pinheiro, Arquipélago e Partenon. A localização dessas unidades, de certa maneira, é coerente com o objetivo da SMDHSU de possibilitar ao cidadão, sobretudo o de baixa renda, o livre acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação. Como já foi relatado anteriormente, grande parte dos telecentros está instalada em centros comunitários e associações de moradores, fato que ressalta a estratégia da prefeitura na realização de uma gestão compartilhada com as comunidades locais.

Figura 3 - Localização dos telecentros de Porto Alegre (2015)



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2015).

A função dos telecentros nas comunidades em que estão inseridos ultrapassa o simples acesso à Internet e ao manuseio de equipamentos de informática. Embora a

operacionalização seja importante, a concepção de um telecentro não deve ser reduzida a isso. Desse modo, o aspecto qualitativo em termos do desenvolvimento de habilidades e competências é fundamental para o sucesso dessas iniciativas, proporcionando novas práticas cotidianas que causem impactos positivos para esses grupos excluídos.

Além do fator educativo, esses centros públicos gratuitos de acesso à Internet podem se tornar um lugar de convivência para as pessoas que usufruem desse serviço, transformando-se em uma alternativa para o lazer. Esse elemento gerador de convivência é importante sob esse ponto de vista analítico, principalmente levando em conta que essas regiões periféricas normalmente são carentes de equipamentos públicos. Assim, os telecentros acabam assumindo um papel de centralidade, sendo um ponto de encontro e de referência (GIMENES, 2008).

Os telecentros são, portanto, uma importante iniciativa que potencializa a ampliação da participação popular na gestão pública, principalmente no caso de municípios e unidades federativas que utilizam a internet para disponibilização de serviços ou como plataforma de consulta à população. Esta situação idealizada, porém, ainda estava distante da realidade analisada na época em que foi pesquisa foi feita, sendo necessário o estímulo visando a um cenário futuro de maior participação da sociedade nesse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços relativos ao crescimento da população com acesso à Internet são significativos nos últimos anos e demonstram uma alteração expressiva no cenário da inserção da população quanto ao uso das TICs. Mesmo assim, no Brasil, uma grande parcela jamais tivera contato com um computador à época da pesquisa, em 2011. Mesmo na capital do estado, Porto Alegre, a exclusão digital era e segue sendo um fato.

Diante disso, o Estado, na figura do poder público municipal e dentro das suas atribuições de provimento de serviços, educação e políticas assistenciais, continua tendo uma tarefa importante sob o ponto de vista do fomento às iniciativas que permitam uma maior universalização desses equipamentos. Em termos de política pública, o município de Porto Alegre apresentava o programa de telecentros que, sem sombra de dúvida, se tratou de um importante mecanismo para a disponibilização de Internet para a população de baixa renda, melhorando os índices de acesso.

Mesmo diante desses fatos, a universalização das TICs ainda é algo distante, pois existe uma série de fatores que impedem o pleno acesso da população às novas tecnologias, principalmente no tocante à falta de condições financeiras para possuir um equipamento ou mesmo por uma questão da formação necessária para a utilização das TICs. Neste sentido, entende-se que ainda hoje, com a expansão do acesso à internet por meio de celulares e redes móveis, os telecentros seguem tendo um importante papel sob a perspectiva da educação digital, em face da realização de cursos e oficinas, inclusive aqueles segmentados para algumas

faixas etárias (informática básica para jovens ou para idosos, por exemplo), sendo importantes principalmente para a formação de pessoas que têm pouco ou nenhum contato com computadores ou *smartphones*.

A consolidação de políticas públicas que promovam a redução da exclusão digital, bem como a educação para o uso das tecnologias, são fundamentais para que se efetive um cenário de maior integração entre TICs, sociedade e governo. A existência de um programa consolidado de inclusão digital através de telecentros mostra-se um bom caminho. O fortalecimento de programas de inclusão digital para essas populações mais marginalizadas pode promover um avanço da participação popular no acesso a serviços públicos e na gestão pública a partir das TICs.

Este trabalho buscou apresentar um recorte enfocado na ação governamental no contexto das TICs pela perspectiva do governo eletrônico e das políticas de inclusão digital e de participação popular, em um panorama condizente com a realidade encontrada entre 2010 e 2012, época em que foi realizada a pesquisa. Tal como ocorre na Internet em geral, a efemeridade também é uma característica deste tipo de investigação. Em um curto período, os trabalhos já acabam apresentando algum tipo de obsolescência sobre a conjuntura analisada. Assim, dentro de um cenário extremamente dinâmico, esses estudos apresentam sua representatividade também em termos de registro de um recorte histórico e espacial. Contudo, suas conclusões acerca das limitações quanto à realização das potencialidades do governo eletrônico e da democracia digital ante à resistente exclusão digital seguem válidas, merecendo as políticas de inclusão digital contínua atenção por parte do Poder Público.

REFERÊNCIAS

BORNIA JUNIOR, Dardo Lorenzo. **Acesso à internet e capital cultural:** um estudo sobre a relação entre os usos da internet e as trajetórias culturais, escolares e sociais de usuários de telecentros. 2006. 67 f. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A segregação como fundamento da crise urbana. In.: BORZACHIELLO, José. **Panorama da Geografia Brasileira II**. São Paulo: Annablume, 2006. pp. 47-56.

CARVALHO, Olívia Bandeira de Melo. Os “incluídos digitais” são “incluídos sociais”? Estado, mercado e a inserção dos indivíduos na sociedade da informação. **Liinc em Revista**, v.5, n.1, p. 19-31, mar. 2009. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3186/2848>>. Acesso em 11 out. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet:** reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR). **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da**

Comunicação no Brasil: TIC Domicílios e Empresas 2010. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2011. Disponível em: <<https://www.cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-da-informacao-e-da-comunicacao-no-brasil-tic-domicilios-e-empresas-2010/>>. Acesso em 5 out. 2018.

_____. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2016.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2017. Disponível em <<https://www.cetic.br/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2016/>>. Acesso em 5 out. 2018.

CHAPARRO, Jeffer. La segregación digital en contacto. **Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales.** Barcelona: Universidad de Barcelona, nº 95, 1 de abril de 2007. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/aracne/aracne-095.htm>> Acesso em 11 out. 2018.

DUARTE, Fábio. **Crise das matrizes espaciais.** São Paulo: Perspectiva, 2002.

EGLER, Tamara Tania Cohen. Diversidade metodológica para a pesquisa de redes tecno-sociais. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2007. pp. 585-612.

FALABELLA, Maria Teresita; AGUIRRE, Liliana Susana. **La informatica en la gestión urbana.** s/d. Mimeografado.

FINQUELIEVICH, Susana. Ciudades en el espacio de las redes: Nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional. **Mundo urbano**, Quilmes, Argentina, v. 2, n. 14, 2001. Disponível em: <<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2001/58-numero-14/96-2-ciudades-en-el-espacio-de-las-redes>>. Acesso em 11 out. 2018.

GABINETE DIGITAL DO GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. **O que é o Gabinete Digital?** . 2011. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20110927033241/http://www.gabinetedigital.rs.gov.br:80/conteudo.php?cod_menu=57> . Acesso em 3 out. 2018.

GERHARDT, Tatiana; RAMOS, Ieda; RIQUINHO, Deise; SANTOS, Daniel. Unidade 4 – Estrutura do projeto de pesquisa. In.: GERHARDT, Tatiana & SILVEIRA, Denise (Org.). **Métodos de Pesquisa.** Porto Alegre: Editoria da UFRGS, 2009. pp. 65 - 88.

GIMENES, Simone Camargo. **Avaliação de uma política pública de inclusão digital: os telecentros comunitários de Porto Alegre.** 2008, 148 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

LAIPÉLT, Rita do Carmo Ferreira; MOURA, Ana Maria Mielniczuk de; CAREGNATO, Sônia Elisa. Inclusão Digital: laços entre bibliotecas e telecentros. **Informação & Sociedade.** João Pessoa, v.16, n.1, p.275-283, jan./jun. 2006.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura.** 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2000.

MACADAR, Marie Anne; REINHARD, Nicolau. Telecentros Comunitários Possibilitando a Inclusão Digital: um estudo de caso comparativo de iniciativas brasileiras. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 26., 2002., Salvador. **Anais do 26º ENANPAD.** Salvador: ANPAD, 2002.

MARQUES, Jamil. A democracia eletrônica em dois momentos. In.: LEMOS, A. (Org). **Cibercidade II: Ciberurbe. A cidade na sociedade da informação.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2005. pp. 121-143.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Histórico do Governo Eletrônico.** 2011. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20110823102728/http://www.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em 3 out. 2018.

MORAES, Fernando Dreissig de. **Inclusão digital em telecentros e lan houses:** estudo sobre as novas dinâmicas espaciais decorrentes dos centros públicos de acesso à internet na região norte de Porto Alegre. 2009. 100 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharel em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

_____. **A "Cidade digital" de Porto Alegre (RS)** : um estudo sobre espaço urbano e tecnologias de informação e comunicação a partir da apropriação do estado e de grupos (ciber) ativistas. 2012. 198 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PEREIRA, Patrícia Mallmann Souto. Impactos Sócio-culturais de Telecentros Comunitários: o caso do Telecentro Chico Mendes. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, pp. 375-388, jul./dez. 2004.

PORTO ALEGRE. **Orçamento Participativo.** 2011. Disponível em <<https://web.archive.org/web/20111108182318/http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>>. Acesso em 4 out. 2018

_____. Secretaria Municipal de Direitos Humanos. **Localização dos Telecentros em Porto Alegre.** Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smdh/default.php?p_secao=32>. Acesso em 1 nov. 2018.

PRADO, Otávio. **Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência:** o Programa de Governo Eletrônico do Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2009.

REZENDE, Denis Alcides; FREY, Klaus; BETINI, Roberto César. Governança e democracia eletrônica na gestão urbana. In: **Seminário Internacional em Gestão Urbana**, 2003, Curitiba - PR. Seminário Internacional em Gestão Urbana. Curitiba: PPGTU/PUCPR, 2003. v. 1. pp. 1-20.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS FILHO, Sidney Cardoso. **A Territorialidade dos centros públicos de acesso à Internet no município de Duque de Caxias.** 2008. 109 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Carlos Alberto da; TANCMÁN, Michele. A Dimensão Socioespacial do Ciberespaço: uma nota. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, ano 1, nº 2, p. 55-66. 1999

SORJ, Bernardo. **Brasil@povo.com:** a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar / Brasília: Unesco, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

UEDA, Vanda. Accesar distintos territorios y disminuir la exclusión digital: el ejemplo de los telecentros en la ciudad de Porto Alegre. In: Congresso On Line do Observatório para a

Cibersociedade, 2, 2 a 14 nov., 2004. **Comunicações do II Congresso Online da Observatório para a Cibersociedade.** OCS, 2004. Disponível em <http://www.cibersociedad.net/congres2004/index_pt.html>. Acesso em 7 mar. 2011.

VAZ, José Carlos. Uso da internet pelos governos e promoção da cidadania. **Revista UNICSUL**, ano 8, vol 10, p. 54-65 dez. 2003a.

_____. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação.** 2003. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2003b.

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: tendências recentes e experiências no Brasil¹

Carla Giane Soares da Cunha²

Resumo: A avaliação de políticas e programas governamentais é de grande relevância para subsidiar as funções de formulação e planejamento de políticas públicas e de gestão governamental, na medida em que informa a necessidade de reformulações ou ajustes de ações públicas, assim como a decisões sobre a implementação, a manutenção ou a interrupção dessas ações. Nesse sentido, o trabalho objetiva discutir se as avaliações praticadas no âmbito dos Planos Plurianuais do Brasil e do Rio Grande do Sul podem auxiliar nesse processo de tomada de decisões. Para tanto, apresentam-se as principais razões para a adoção da prática da avaliação, bem como os conceitos mais comumente utilizados nesse campo de estudo. Aborda-se a experiência internacional para, em seguida, analisar as experiências de avaliações de programas feitas pelo Governo Federal de 2000 a 2004, bem como a experiência do Estado do Rio Grande do Sul em sua primeira avaliação dos programas do Plano Plurianual 2004-2007. Dessa forma, busca-se contribuir com a discussão da prática de avaliação no âmbito da gestão pública brasileira e, sobretudo, estadual.

Palavras-chave: Avaliação. Políticas Públicas. Planejamento.

Abstract: The evaluation of government policies and programs is of great relevance to subsidize formulation and planning of public policies, as well as governmental management. Evaluation can inform the need for reformulations or adjustments of public actions and inform decisions on the implementation process, the maintenance or the interruption of such actions. Therefore, this paper aims at discussing whether the evaluations which have been practiced in the scope of the Pluriannual Plans of Brazil and Rio Grande do Sul can help in decision making process. In this sense, it's first presented the main reasons for the adoption of the evaluation practice and the concepts most commonly used in this field of study. International experience is then presented, so it is the experiences of program evaluations which took place in Federal Government from 2000 to 2004, as well in the State of Rio Grande do Sul, in its first evaluation of the programs of the Pluriannual Plan 2004-2007. Thus, we seek to contribute to the discussion of the evaluation practice in the scope of Brazilian public management and, above all, regional state level.

Keywords: Evaluation. Public Policy. Pluriannual Plan.

¹ Este trabalho foi elaborado em 2006, durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva.

² Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional e Analista de Planejamento, Governança e Gestão da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. carla-cunha@sogg.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a avaliação de políticas e programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais. A despeito da existência de experiências anteriores, o interesse pela avaliação tomou grande impulso com a modernização da Administração Pública. Em vários países, este movimento foi seguido pela adoção dos princípios da gestão pública empreendedora e por transformações das relações entre Estado e sociedade.

A avaliação pode subsidiar o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

Em países desenvolvidos, a avaliação é amplamente praticada. Ao longo dessa experiência, propostas metodológicas foram geradas por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e por outras instituições, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad).

Há diferentes maneiras de realizar uma avaliação. Uma delas é a avaliação acadêmica, mais formal, com interesse no estudo da efetividade das políticas, seus impactos e benefícios. Outra forma é a avaliação promovida durante o período de implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia.

No Brasil, a importância da avaliação também é reconhecida. Recentemente o Governo Federal brasileiro tem realizado a avaliação sistemática de seus programas. Essa avaliação tem ênfase na eficácia e eficiência dos programas expressos nos Planos Plurianuais. Estados como o Rio Grande do Sul começaram a seguir também esse exemplo.

Sendo assim, o objetivo desse trabalho é discutir se as avaliações praticadas no âmbito dos Planos Plurianuais do Brasil e do Rio Grande do Sul podem realmente auxiliar no processo de tomada de decisões sobre a implementação de políticas e programas governamentais. Para alcançar este objetivo, primeiramente serão expostas as principais razões para a adoção da prática da avaliação. Em segundo, serão apresentados os conceitos mais comumente utilizados no campo da avaliação. Após, a terceira seção abordará a

experiência internacional recente em avaliação de políticas e programas públicos. Em seguida, as avaliações de programas feitas pelo Governo Federal de 2000 a 2004 serão analisadas, bem como a experiência do Estado do Rio Grande do Sul em sua primeira avaliação dos programas do Plano Plurianual 2004-2007. Finalmente, o estudo analisará brevemente as possibilidades e limitações da metodologia então adotada.

RAZÕES PARA AVALIAR POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

A utilidade da avaliação de políticas e programas públicos

Hoje há quase um consenso na literatura de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente, mesmo que em alguns países isto ainda seja apenas um desejo. Nos anos 80 e 90, o mundo foi varrido por uma onda de ideologia neoliberal que pregou o “Estado Mínimo” e cuja aceitação talvez tenha sido um reflexo do colapso do Estado comunista. Apesar do entusiasmo inicial, a possibilidade de existência do Estado mínimo mostrou-se irrealista, principalmente para os países em desenvolvimento, onde as políticas públicas desempenham um papel estratégico para aliviar a pobreza e torná-los mais compatíveis com uma economia de mercado.

Na impossibilidade de substituir o Estado pelo mercado, a crise deste período acabou produzindo uma reforma deste Estado na maioria dos países ocidentais. Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 9),

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público.

As características básicas da administração pública gerencial são a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida. A gestão para resultados que aproxima definitivamente a administração gerencial da avaliação.

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos se constituem em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

Principais questões a serem respondidas pelas avaliações

Derlien (2001) identifica três funções atribuídas à avaliação de políticas: de informação, de alocação e de legitimação. Estas motivações são identificadas a diferentes fases da implementação de avaliações. Durante os anos 60, os países que impulsionaram a atividade estavam mais interessados na informação. Para eles, as questões principais a serem respondidas seriam: Como funcionam as políticas? Que efeitos produzem? Como se pode melhorá-las? A segunda fase, que tomou impulso durante os anos 80, e ainda hoje predomina, visa à alocação ou dotação orçamentária mais racional, e as questões básicas a que se propõe são: Que programas podem ser cortados a partir de resultados negativos? Quais são as conseqüências da privatização de certas atividades públicas? Como os programas podem ser reorganizados para atingir mais resultados com o mesmo montante? Já a função de legitimação não pode ser identificada a uma fase temporal, tendo sempre desempenhado papel importante no contexto político, ao menos para os países desenvolvidos da América do Norte e Europa que o autor examina.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, a avaliação permite ao governante um certo conhecimento dos resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou implementação de um programa, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos. Segundo estes autores, as principais metas da avaliação seriam: a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a prestação de contas para o parlamento e os cidadãos.

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implementação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da implementação. Outros motivos relevantes seriam a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e *accountability* na gestão dos recursos públicos (responsabilização dos gestores por decisões e ações implementadas).

Assim, as questões imediatas e centrais a serem respondidas pelos estudos de avaliação seriam: Em que medida os objetivos propostos na formulação do programa são ou foram alcançados na implementação? Como o programa funciona e quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados? (SILVA, 1999, p.38; SILVA, 2002, p.15). A partir dessas questões gerais, os estudos podem responder tópicos mais específicos, relacionados às informações para o processo decisório e aprendizagem organizacional.

Examinando o caso latino-americano, Bozzi (2001) ressalta que a preocupação atual com a avaliação da gestão pública insere-se num contexto de mudança de paradigma da administração pública, reforma do Estado e modernização de suas instituições a nível mundial, que produziu efeitos também em países com outros níveis de desenvolvimento. Em seus documentos, tanto a Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe, quanto o Centro

Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento, preconizam a necessidade de os países latino-americanos montarem sistemas de avaliação de desempenho para transformar a estrutura de suas atuais administrações públicas e para promover uma agenda de desenvolvimento que inclua estabilidade econômica, maior equidade, alocação mais efetiva dos recursos públicos e crescimento econômico sustentável.

No Brasil, ainda podem ser citadas outras razões para a demanda por avaliações. Em primeiro lugar, a crise fiscal brasileira diminuiu a capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência. Nesta questão, o fim do processo inflacionário teve importante papel, pois acabou com as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas. Em segundo, o aprofundamento da democracia trouxe novos atores sociais e reivindicações aos governos. Em terceiro, a longa crise econômica brasileira aumentou a desigualdade social e a busca pelos programas sociais do governo. Por último, pode ser citada a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação. (GARCIA, 1997).

A partir de diferentes motivações para avaliar, são definidos diferentes estudos avaliativos entre várias possibilidades e conceitos, abordados a seguir.

PRINCIPAIS CONCEITOS

Definição de Avaliação

Segundo Costa e Castanhar (2003, p.972):

A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Em sintonia, de acordo com o *Government Accountability Office* (GAO), dos Estados Unidos, avaliações de programas são estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou de maneira *ad hoc*, para examinar a performance dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e o contexto em que isto ocorre. As avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu Glossário de Termos em Avaliação e Gestão por Desempenho, utiliza as mesmas idéias-chave para a definição de avaliação, adicionando que a mesma deve prover informações com crédito e utilidade, permitindo o aprendizado no processo de tomada de decisões. O Glossário da OCDE ressalta, também, que a avaliação se constitui na determinação de valor ou significância

de uma atividade, política ou programa. É um julgamento, tão sistemático e objetivo quanto possível, a respeito das intervenções governamentais.

Entretanto, autores como Ala-Harja e Helgason (2000) entendem que não há um acordo sobre o que é avaliação, em função de que o conceito é definido de múltiplas, e às vezes contraditórias, maneiras, e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia. Além disso, a avaliação serve a uma ampla gama de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Como a avaliação tem sido crescentemente demandada, virtualmente qualquer tipo de *feedback* ou consulta tem sido chamado de avaliação, e isso merece cuidado e atenção, a fim de se subsidiar de maneira adequada os tomadores de decisões

Seja como for, alguns conceitos são comuns às avaliações. Esses são apresentados a seguir.

Conceitos Básicos

A atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, na medida em que gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

A seguir são apresentados alguns dos conceitos básicos relacionados à avaliação, considerando sua inserção no ciclo de políticas públicas.

- Política - estágio onde as propostas de ação pública ganham forma e estatuto, recebendo tratamentos formais mínimos, ao serem definidos metas, objetivos e recursos. As políticas transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação e, por uma ação de autoridade, são criadas as condições iniciais para sua implementação (SILVA, 2002, p. 18).
- Plano - é o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma seqüência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento. (COHEN e FRANCO, 2004, p.86).
- Programa – é um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis. (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, p.8).
- Projeto – é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de Atividades. (GARCIA, 1997, p. 6).

- **Objetivo** – é a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas (COHEN e FRANCO, 2004, p.88).
- **Meta** – é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo.
- **Produto** – é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens, quanto serviços.
- **Efeito** – é o que decorre da influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do programa. Os efeitos são resultados das ações do programa e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após o programa. Os efeitos podem ser procurados, quando foram estabelecidos como objetivos, ou não procurados, quando decorrem de um programa, sem prévia intenção formalizada.
- **Impacto** – é o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado líquido do programa.
- **Eficácia** – é a relação entre alcance de metas e tempo. Em outras palavras, é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.
- **Eficiência** – é a relação entre custos e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado.
- **Efetividade** – é a relação entre os resultados e o objetivo. “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos” (COHEN e FRANCO, 2004, p.107).
- **Indicador** – é a quantificação que permite a mensuração de uma dimensão do programa. Segundo Jannuzzi (2003, p. 15), “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”. O mesmo autor destaca algumas classificações de indicadores importantes para a análise e formulação de políticas:
 - Quanto à natureza do fenômeno indicado: o indicador-insumo é a medida dos recursos (humanos, financeiros, equipamentos, etc.) alocados para o programa; o indicador-produto serve para mensurar os resultados efetivos das políticas; e os indicadores-processo são indicadores intermediários de esforço operacional para a obtenção dos resultados.
 - Quanto à temporalidade: o indicador de estoque é a medida em um momento específico; já o indicador de performance ou fluxo procura medir mudanças ocorridas entre dois momentos distintos.

- Quanto à avaliação de programas: indicadores de eficiência dos meios e recursos empregados; indicadores da eficácia no cumprimento das metas; e indicadores da efetividade social do programa, isto é, de seus efeitos (JANNUZZI, 2003, p.24).

Conhecidos os conceitos principais, a seguir, são apresentados os tipos de avaliação.

Tipos de Avaliação

As avaliações podem ser classificadas segundo vários critérios. Considerando o agente que as realiza, as avaliações podem ser classificadas como (COHEN e FRANCO, 2004; COTTA, 1998):

- Avaliação externa – realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, em geral com experiência neste tipo de atividade. Entre as vantagens deste tipo de avaliação, podem ser citadas a isenção e objetividade dos avaliadores externos, que não estão diretamente implicados com o processo, além da possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares já analisados. Por outro lado, o acesso aos dados necessários torna-se mais difícil, e os agentes que terão seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva, fornecendo informações parciais e minimizando o efeito de melhoria dos programas. Alega-se, também, que o conhecimento da metodologia de avaliação pode não substituir o conhecimento sobre as especificidades do programa, e que não existe uma única metodologia aplicável a todos os casos.
- Avaliação interna – realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa. Citam-se como vantagens a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, a possibilidade de reflexão, aprendizagem e compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição. Mas nesse tipo de avaliação se pode perder muito em objetividade, já que os que julgam estão, também, envolvidos, tendo formulado e executado o programa. Se, na tentativa de diminuir a subjetividade, a avaliação for realizada internamente à instituição, mas por pessoas que não participam do programa, a situação torna-se análoga à do avaliador externo.
- Avaliação mista – procura combinar os tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima.
- Avaliação participativa – usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

Por sua vez, quanto à natureza, as avaliações podem ser:

- Avaliações formativas – estão relacionadas à formação do programa. Adotadas durante a implementação, são voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. Geram informações para os que estão diretamente envolvidos com o programa, com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa.
- Avaliações somativas – estão relacionadas à análise e produção de informações sobre etapas posteriores. São realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

Quando se leva em conta o momento de sua realização, as avaliações podem ser identificadas como (COHEN e FRANCO, 2004):

- Avaliação *ex-ante* – realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não a proposta e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Para esta avaliação, podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais afeita aos programas sociais.
- Avaliação *ex-post* – realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação, julga-se se um programa em execução deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, julga-se se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Por sua vez, quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. A avaliação *ex-post* é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação.

Ainda, é possível distinguir dois enfoques de avaliação, segundo os tipos de problemas ou perguntas a que respondem (COHEN e FRANCO, 2004; COTTA, 1998):

- Avaliação de processos – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa.
- Avaliação de impactos ou resultados – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de suporte para decisão sobre a política, como continuação do programa e/ou formulação de outros. É a avaliação mais complexa, pois envolve o julgamento sobre hipóteses, tais como: (i) Uma solução se aplica a outras realidades ou apenas a determinado contexto? (ii) As mudanças observadas

na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? (iii) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa? Cotta (1998) estabelece uma diferenciação entre avaliação de resultados e avaliação de impacto. Segundo o autor, “depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto” (COTTA, 1998, p. 113).

Vistas os principais tipos e classificações das avaliações, cabe agora diferenciá-las de outros mecanismos de *feedback* adotados no planejamento e na gestão de políticas públicas.

Diferenças entre avaliação e outros mecanismos de retorno de informações

Vários autores chamam a atenção para a diferenciação entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. Enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante ou mesmo algum tempo depois da implementação, isto é, após o programa provocar todo impacto e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos.

O monitoramento examina os produtos, ou seja, os bens e serviços produzidos pelo programa, entregues ao público-alvo. É um processo contínuo, realizado durante a execução do programa, com a intenção de corrigir imediatamente qualquer desvio dos objetivos operacionais. De acordo com Mokate (2002, p.91), o monitoramento “faz um acompanhamento das ações da iniciativa que se avalia e dos produtos das ditas ações”. A UNICEF (1991) define o monitoramento como um acompanhamento sistemático e periódico da execução de uma atividade, conforme o programado, a fim de detectar oportunamente deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajuste da execução.

Já a avaliação é conduzida em um ponto específico do ciclo de vida de um programa e consiste em um estudo em profundidade para verificar se o plano originalmente traçado está efetivamente alcançando as transformações que pretendia. Sendo assim, processos de monitoramento e avaliação são complementares. A avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para realizar o julgamento que lhe cabe, a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

As avaliações podem ser intermediárias ou *ex-post*. Além da diferença temporal, em muitos casos, a avaliação intermediária está focada nos resultados do programa e não realiza uma análise sistemática de seus impactos. A avaliação intermediária tende a depender fortemente das informações provenientes do sistema de monitoramento e possui uma natureza formativa, com a preocupação de melhorar o funcionamento do programa. Em alguns casos, a avaliação intermediária visa examinar os impactos do programa, mas somente de maneira limitada. A avaliação *ex-post* tem natureza somativa e é freqüentemente conduzida com a intenção declarada de analisar os impactos do programa. Entretanto, visto que as informações necessárias para julgar o impacto de um programa não estarão disponíveis

senão vários anos após seu término, as avaliações *ex-post* também produzirão uma análise limitada sobre os reflexos totais da implementação de um programa (EUROPEAN COMMISSION, 1997, p.24).

Além desses processos, o *General Accounting Office* dos Estados Unidos (GAO) define mensuração de desempenho como o monitoramento e relato contínuo do acompanhamento de um programa, particularmente de seu progresso em direção aos objetivos previamente fixados, conduzida pelo gerente do programa ou da agência responsável pelo programa. Medidas de desempenho podem indicar o tipo ou o nível de atividade conduzida pelo programa (processo), os produtos e serviços diretos derivados do programa (produto) ou os resultados desses produtos e serviços (resultado). De acordo com Newcomer (1997), mensuração de desempenho é um conceito bastante inclusivo, que pode se referir ao acompanhamento rotineiro do alcance das metas, dos produtos ou dos resultados intermediários ou finais de um programa.

Ambos, mensuração de desempenho e avaliação de programas, visam dar suporte à alocação de recursos e outras decisões políticas, mas a mensuração de desempenho pode servir como um sistema de alerta para o gerente, em função de sua natureza contínua. O método de avaliação de programas visa responder as questões “como e por que”, enquanto a mensuração de desempenho captura indicadores quantitativos que se referem aos produtos e, talvez, aos resultados do programa, mas sem se interessar por “como e por que”.

Já as avaliações com características acadêmicas, externas e *ex-post*, feitas após a execução do programa, são criticadas por não levarem em conta as necessidades práticas dos responsáveis pela execução. De acordo com muitos críticos, para converter a avaliação em uma ferramenta útil para administração pública, é necessário que ela esteja integrada às organizações e ao processo real de tomada de decisão.

O Quadro 1 sintetiza as diferenças entre a avaliação e outras formas de *feedback* ou consulta.

Quadro 1 – Diferença entre avaliação e outros mecanismos de feedback

Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além. Buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública. Contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar-se uma forma de avaliação.
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex-post</i> . A análise das políticas, por sua vez, pode ser definida como uma avaliação prévia (<i>ex-ante</i>), para o estudo de políticas possíveis no futuro.

Fonte: Ala-Harja e Helgason, 2000, p.9.

Afora essas modalidades elencadas no Quadro I, a Comissão Europeia (1997) elenca a auditoria de desempenho, que está conceitualmente próxima da avaliação, na medida em que está fortemente preocupada com as questões relacionadas à eficiência (dos produtos diretos do programa) e ao bom gerenciamento. Auditoria de desempenho e avaliação visam ao mesmo objetivo de melhorar a qualidade dos programas. A avaliação, porém, visa também analisar questões como a sustentabilidade e a relevância de um programa, bem como suas conseqüências a longo prazo.

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM AVALIAÇÃO

Europa

Na sua primeira fase, nos anos 60 e 70, o processo de avaliação esteve ligado ao planejamento e à programação em países europeus, como Suécia e Alemanha. Nos anos 80, a avaliação passou a se ocupar das questões de resultado e distribuição de recursos orçamentários, especialmente no Reino Unido, Países Baixos, Noruega e Suécia, ficando a questão do impacto para um segundo plano. Neste período, a avaliação passou a ser um assunto de interesse também do Parlamento. As nuances da avaliação variaram em cada país segundo a obrigação legal do Executivo informar ao Legislativo, a independência ou autonomia dos avaliadores, bem como o grau de centralização ou regionalização dos governos (Derlien, 2001).

Na Suécia, as primeiras avaliações foram realizadas na década de 50 por comissões encarregadas da formulação de políticas e tomada de decisões. A partir da década de 60, órgãos de pesquisa e outras agências foram fundados tendo a avaliação como atividade principal. Nos anos 80, as atividades avaliativas foram sistematizadas e ligadas mais firmemente ao processo orçamentário. Um dos objetivos era fazer das avaliações prévias *ad hoc* um componente formal para a tomada de decisões. Os órgãos públicos deveriam apresentar um relatório anual com os resultados e realizar revisões aprofundadas a cada três anos. Atualmente, revisões aprofundadas só são conduzidas mediante solicitação formal dos ministérios. Os órgãos são solicitados a avaliar e apresentar um relatório de desempenho e resultados, que são utilizados principalmente para ajustes de políticas.

Nos Países Baixos o governo estabeleceu, no início da década de 90, que as avaliações seriam feitas em nível ministerial e seriam externas, internas, *ex-ante*, em nível intermediário e *ex-post*. O Ministério da Fazenda e as diretorias orçamentárias tornaram-se responsáveis pelas orientações e pela coordenação das avaliações, bem como pela popularização de seu uso. O Tribunal de Contas assumiu as tarefas de exame da eficiência da gestão, organização das avaliações e divulgação periódica dos resultados.

Nova onda de avaliação emergiu com o enfoque gerencial sobre a administração pública que passou a vigorar na Grã-Bretanha, com o governo de Margareth Thatcher em 1979. De acordo com Bresser Pereira (1996), foram implementados à época uma série de programas: o programa das “Unidades de Eficiência” (*Efficiency Units*), que envolviam a avaliação dos custos de cada órgão do Estado; o programa “Próximos Passos” (*Next Steps*), que introduziu as agências executivas; e o programa “Garantia do Cidadão” (*Citizens Chart*). Todos buscavam para tornar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. O serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais.

A reforma da administração pública na Grã-Bretanha teve três dimensões principais: primeiramente, o poder do serviço público civil foi diminuído para fazer o aparato de estado responder mais prontamente às decisões políticas; em segundo, práticas de gerência do setor privado foram introduzidas, para promover a economia e a eficiência no governo; e, em terceiro, os cidadãos tiveram a sua liberdade de escolha aumentada quanto à entrega de serviços públicos, contrapondo-se ao controle e dominação do estado sobre os projetos públicos. O foco na segunda dimensão trouxe as maiores mudanças no projeto organizacional e na prática gerencial, tendo por resultado o que veio a ser chamado de Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial³. A abordagem de Thatcher foi rapidamente

³ A nova administração pública advoga a aplicação de princípios e instrumentos gerenciais clássicos (de Taylor e Fayol) na organização pública. Por exemplo, a distinção clara entre a política e a administração, tendo por resultado uma separação prática e física entre o processo político de tomada de decisão (realizado pelos Gabinetes, Ministérios e Parlamento) e a execução administrativa destas decisões (concentradas nas agências, colocadas em uma determinada distância dos Ministérios) (Mierlo, 1996). Essas mudanças visavam o deslocamento do modelo burocrático tradicional, clássico (hierarquia, controle, cautela e base em regras fixadas) para um modelo pós-burocrático de organização, envolvendo a inovação, a flexibilidade, menos controle central, *empowerment*, competição, aprendizagem contínua, qualidade de serviços e orientação para resultados. Mas os esforços para

adotada, nos anos 80, por outros governos ocidentais que identificaram prioridades similares: a redução da despesa pública, do déficit, a reversão do sério declínio na confiança do público no governo, e a necessidade em modernizar e dinamizar a gerência do serviço público na nova era da competição global. Essas transformações do setor público foram adotadas mais entusiasticamente por alguns países, tais como o Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e os Estados Unidos, em que se identificaram tentativas de reforma com graus variados de sucesso.

Além do gerencialismo, durante os anos 90, alguns sistemas de avaliação nacionais europeus estiveram fortemente influenciados pelos ditames da União Européia, especialmente nos países que recebem grandes quantidades de recursos. A avaliação de políticas recebeu estímulo importante da União Européia na Irlanda, Espanha e Alemanha (Derlien, 2001). Na Finlândia, as avaliações são geralmente realizadas *ad hoc*, mas alguns setores, como o de desenvolvimento e de educação, fazem uso sistemático de procedimentos avaliativos. No período de 1995 a 1997, o governo organizou um programa de avaliação composto de 12 estudos, com o objetivo de sistematizar as informações sobre as reformas no setor público e fortalecer a cultura de avaliação na administração pública.

A União Europeia preconiza práticas institucionalizadas de avaliação em áreas como ações de desenvolvimento, pesquisa e política tecnológica e programas financiados pelos *Structural Funds*. Os serviços operacionais são responsáveis pela avaliação de seus próprios programas, traçando seu plano anual de avaliação. A recomendação é de que as ações financiadas por recursos orçamentários sejam avaliadas a cada seis anos. A integração entre orçamento e avaliação ocorre através da exigência de que as propostas de programas sejam acompanhadas de um demonstrativo financeiro e de um plano avaliativo. Além disso, as propostas de novos programas devem estar fundamentadas em avaliações *ex-ante*, e as de renovação de programas também devem estar apoiadas em avaliações. Sem avaliação, não há alocação de recursos (Ala-Harja e Helgason, 2000). Como suporte ao estabelecimento de uma cultura de avaliação, foram organizadas redes de avaliadores, manuais normativos e seminários de treinamento.

Nova Zelândia e Austrália

A moderna administração pública realmente começou na Nova Zelândia, segundo Kettl (2000), que classifica o caso neozelandês como parte do Modelo *Westminster* de reformas⁴, que também inclui o Reino Unido, o Canadá e a Austrália. Lá, as reformas iniciaram como uma decisão “de cima para baixo”, privatizando programas e focando em produtos e

melhorar tanto o controle externo quanto o interno da burocracia pela política, tiveram um resultado de menor sucesso e muito distante do esperado pelas modernas teorias da administração pública (Mierlo, 1996).

⁴ Quatro estágios diferentes foram identificados na reforma de Nova Zelândia: (1) de 1978 a 1985, a fase do gerencialismo introduziu a gerência no estilo do setor privado na administração pública; (2) de 1986 a 1991, a fase do mercado trouxe abordagens de livre-mercado à gerência do governo, incluindo contratos, competição e interesse individual; (3) de 1992 a 1996, a fase estratégica tentou introduzir uma visão ampla dos programas do governo, para reduzir a fragmentação que veio da segunda fase; (4) após 1997, a fase de adaptação da capacidade concentrou-se em desenvolver a potencialidade dos recursos humanos, especialmente (Kettl, 2000, p.10).

resultados em lugar de processos e orçamentos. A idéia subjacente à reforma da Nova Zelândia era o aumento da transparência do governo, especificando os objetivos dos programas de governo e relatando os resultados obtidos. “No geral, os reformadores tentaram separar a elaboração das políticas da administração das políticas, substituindo as tradicionais autoridade e burocracia de governo pela competição e os incentivos de mercado, tornando transparentes os objetivos e os resultados, e dando a gerentes do governo a flexibilidade para determinar como alcançar estes objetivos” (Kettl, 2000, p.11).

Na década de 80, no processo de reforma da administração pública australiana, foi introduzida pelo governo a estratégia de avaliação sistematicamente integrada à gestão e ao planejamento das organizações e dos programas. Todos os programas públicos seriam avaliados a cada três ou cinco anos, e as principais propostas de políticas públicas incluiriam um plano de avaliação. Os resultados das avaliações deveriam ser divulgados ao público.

Na Austrália, as avaliações eram conduzidas pelos próprios gerentes dos programas, orientadas à gestão de desempenho e coordenadas pelos responsáveis pela alocação de recursos. O Ministério da Fazenda era responsável pela coordenação da avaliação nos diversos órgãos do governo, e a Auditoria Geral podia interferir na atividade.

A avaliação foi associada ao processo orçamentário, sendo a eficácia dos programas o principal critério para a alocação dos novos recursos. Ala-Harja e Helgason (2000) comentam que, na formulação do orçamento de 1994-1995, os resultados das avaliações influenciaram 77% das novas políticas propostas, 65% das medidas de economia de recursos e 68% das deliberações do primeiro escalão do governo sobre as propostas.

O sucesso da avaliação na Austrália tem sido associado a: (1) diversas reformas no setor público voltadas aos resultados finais; (2) exigências de avaliação endossadas pelo primeiro escalão; (3) apoio de ministérios chave; (4) consenso e motivação quanto à necessidade de avaliação; (5) redes de avaliadores e unidades centrais de avaliadores nos ministérios; (6) planejamento, coordenação, qualidade e bons sistemas de informação sobre o desempenho (Ala-Harja e Helgason, 2000).

Estados Unidos

Os Estados Unidos têm tradição em avaliação, que é praticada em nível federal, estadual e municipal. Os órgãos responsáveis pela implementação dos programas realizam suas avaliações, e o Congresso freqüentemente legisla sobre a realização de avaliações em larga escala. Em 1990, o *Chief Financial Officers Act* determinou a incorporação de conceitos de desempenho relativos à eficiência e eficácia do gasto público nas ações de controle orçamentário e financeiro. A mesma lei determinou a uniformização de critérios de avaliação de programas de diferentes áreas de ação governamental, incorporando elementos não estritamente financeiros na avaliação dos programas federais sem, contudo, prever como se operaria a mudança.

Por sua vez, em 1993, o *Government Performance and Results Act* (GPRA) legislou sobre o planejamento estratégico e mensuração de desempenho nas agências do governo

federal americano. Por essa lei, as agências deveriam desenvolver planos estratégicos plurianuais e planos anuais de desempenho, com relatórios referentes a cada programa. Passou a ser exigido das agências, a partir de 1997: a declaração de visão e missão estratégica; o estabelecimento de objetivos e metas de longo prazo e de metas anuais de desempenho; o desenvolvimento de indicadores de desempenho; o uso de indicadores de desempenho para melhorar a efetividade dos programas implementados pelas agências; e comunicação dos resultados para o público (Cavalvanti e Otero, 1997). Dessa forma, o GPRA do Congresso americano centrou-se na mensuração de desempenho e melhoria dos programas, requerendo a incorporação da avaliação de resultados no estabelecimento dos planos anuais e plurianuais das agências. No entanto, o GPRA não especificou um formato determinado para o plano anual de desempenho, mas exigiu um plano que (1) identificasse os objetivos anuais e as medidas relativas a cada uma das atividades do programa, (2) discutisse as estratégias e os recursos necessários para o alcance dos objetivos anuais, e (3) descrevesse os meios que a agência usaria para verificar e validar seus dados do desempenho.

Para auxiliar o Congresso na análise dos planos estratégicos, bem como os planejadores e avaliadores de programas do Executivo, o *General Accounting Office*, que assessora o Congresso nas funções de supervisão do Poder Executivo, publicou um manual para orientar o processo de avaliação geral da consistência dos planos de desempenho, a partir de três questões-chave, relacionadas a: (1) objetivos e medidas anuais do desempenho: Em que medida o plano de desempenho da agência fornece um retrato claro do desempenho pretendido? (2) estratégias e recursos: Quão bem o plano de desempenho discute as estratégias e recursos que a agência usará para conseguir alcançar seus objetivos? (3) validação e verificação: Em que medida o plano de desempenho da agência fornece confiança de que sua informação sobre desempenho terá credibilidade? (United States, 1998). Assim, o sistema de análise do GAO estabeleceu princípios uniformes relativamente aos critérios internos de avaliação propostos por cada entidade, de maneira a tentar neutralizar parte dos vícios inerentes a avaliações feitas pelos próprios agentes executores dos programas.

Simultaneamente ao GPRA, o Executivo americano realizava o *National Performance Review* (NPR), objetivando o melhor funcionamento do governo federal a um custo menor, por meio da diminuição da burocracia, modernização dos processos e redução das agências. O NPR foi uma estratégia adotada com o fito de tornar o governo mais barato, mais ágil e mais eficaz, mas, de acordo com Kettl (2000), focalizado mais no comportamento da burocracia do que em mudança nas estruturas e processos do governo. Juntos, GPRA e o NPR criaram um ambiente de forte pressão para mudanças, alimentados por maiores demandas por serviços governamentais mais eficientes e efetivos, num ambiente de recursos mais escassos (Cavalvanti e Otero, 1997)⁵.

⁵ Kettl (2000) identifica três fases neste movimento: (1) de 1993 a 1994, trabalhar melhor e custar menos; (2) de 1994 a 1998, o que o governo deve fazer; e (3) após 1998, procurar relevância política. Na primeira, fase as agências identificavam oportunidades para diminuir os desperdícios e melhorar o gerenciamento, com motivação e *empowering* dos empregados, para fazerem um trabalho melhor com eliminação de programas e de posições desnecessários. Nesta fase os regulamentos foram simplificados, dando aos gerentes mais flexibilidade para poupar recursos, e serviços ao cliente foram desenvolvidos. A segunda fase foi caracterizada pela revisão de tudo, programas ou agências. Mas, devido a problemas políticos, o número de agências permaneceu o mesmo, bem

O NPR elaborou um documento denominado *Best Practices in Performance Measurement* destacando que, quanto à utilidade da avaliação no processo decisório, as informações devem ser efetivamente úteis para a tomada de decisões e correção de rumos. Além disso, devem ser adequadas em tempo, ter relevância e concisão para facilitar a tomada de decisões e controle de processo, tendo em vista o preenchimento das metas e objetivos de cada nível da organização. Quanto ao desempenho e sua avaliação, os princípios gerenciais do NPR foram essencialmente informais, sendo a formalização concentrada nos sistemas de orçamento, finanças públicas e controle. Foi o GPRA mesmo que regulamentou a sistemática da avaliação aplicada aos programas.

A avaliação de programas orientada para resultados insere-se neste contexto, com a aferição da efetividade das ações do governo. Os planos anuais estabelecem níveis de desempenho projetados através de indicadores, que devem ser quantificáveis e mensuráveis. As medidas devem ser orientadas para resultados e realização dos objetivos dos programas, e não para atividades. Os relatórios anuais avaliam o atingimento dos níveis de desempenho projetados e o atingimento dos objetivos programáticos. Logo, uma quantidade considerável do que é chamado de avaliação de programas pelos governos estaduais e locais nos Estados Unidos é mais similar à mensuração de desempenho do que à avaliação em profundidade.

Como visto, a mensuração de desempenho refere-se ao acompanhamento regular do desempenho, relacionado especialmente com a informação sobre o resultado dos programas obtido durante o processo da execução. As medidas de resultado estão focadas na parte da avaliação de programas que lida somente com os resultados estimados, sem tentar identificar quão importante é o programa para os resultados alcançados, nem se estes se devem à existência do programa ou a outras motivações. Por sua vez, a avaliação dos programas tende a ser mais cara e a requerer capacidades específicas que nem todos governos possuem. Em muitos casos, as avaliações são feitas por avaliadores ou auditores da esfera legislativa e não pela do Executivo (Hatry, H. in Newcomer, 1997).

Toledo Silva destaca também que o *National Partnership for Reinventing Government*, com sua ênfase na avaliação de satisfação dos usuários, acaba por desconsiderar o alcance mais amplo das políticas e ações governamentais, atendo-se ao resultado imediato do programa. “O foco da NPR na satisfação dos usuários é importante para a legitimação da reforma junto ao público. No entanto, esta não pode ser vista como substituta dos indicadores de eficácia social da política pública, pois nem sempre o objetivo principal desta é restrito ao universo de usuários diretos” (Toledo Silva, 2000, p.113).

Portanto, apesar de o GAO realizar um grande número de auditorias de desempenho e avaliações de programas, de acordo com Derlien (2001), as avaliações experimentaram um

como o número de programas federais. No fim, o corte orçamentário feito pelo Congresso e a discussão política destruíram o entusiasmo inicial. Na terceira fase, o foco do NPR mudou, bem com seu nome, para *National Partnership for Reinventing Government*. O novo papel era implementar sistemas e tecnologias de informação que pudessem melhorar a eficiência do governo, concentrando esforços em trinta e duas agências de alto impacto que trabalhavam diretamente com os cidadãos. Ao buscar relevância política o NPR distanciou-se de sua habilidade de alcançar resultados mensuráveis, e o governo acabou fazendo promessas que não poderia cumprir diretamente (Kettl, 2000).

declínio no Executivo americano, bem como no Congresso. A versão americana para a nova administração pública pode ter contribuído para a perda do interesse na avaliação, por ter enfatizado o resultado em lugar do impacto dos programas, tendendo a avaliar instituições em vez de programas. Além disso, as instituições descentralizadas que implementam os programas também tendiam a relatar os resultados, sem preocupação com os impactos.

Consequentemente, após cinco anos de vigência do *Government Performance and Results Act*, o GAO ainda indicava, em 1998, grandes desafios a serem superados tanto na elaboração dos planos quanto na avaliação de desempenho, entre os quais destacavam-se (Toledo Silva, 2002): (i) alguns programas não conseguiram determinar seu sucesso apenas com base em indicadores de desempenho, requerendo avaliações completas dos programas; (ii) a disponibilidade de informações de desempenho no tempo certo mostrou-se difícil mesmo para os programas de curta duração; (iii) programas de pesquisa e desenvolvimento podem envolver décadas para apresentar resultados tangíveis, tornando muito difícil a avaliação anual; (iv) necessidade de implantar, desenvolver e aplicar sistemas de mensuração de desempenho confiáveis, que forneçam informações válidas, a custos compatíveis e de aplicação prática para o gerenciamento cotidiano; (v) dificuldades em identificar indicadores de desempenho adequados e falta de dados para a fixação das metas quantitativas e para a avaliação de seu alcance.

Logo, apesar dos esforços, a produção de informações úteis e utilizáveis para fins de revisão e correção de rumos dos programas governamentais continua um desafio aberto, em que pesem os esforços sucessivos de aprimoramento dos sistemas de controle, acompanhamento e avaliação.

BRASIL – AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL (PPA)

Características e Legislação do PPA

A década de 1990 também registrou importantes esforços na América Latina para utilização sistemática de indicadores e avaliações de programas e políticas públicas. Além do Brasil, Argentina, Chile e Colômbia são alguns dos países que incorporaram essas práticas (Bozzi, 2001, Toledo Silva, 2002, Silva e Costa, 2002).

Em 1995, foi criado na Argentina o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Programas Sociais (SIEMPRO), com financiamento do Banco Mundial, uma vez que o governo argentino e o Banco detectaram um gasto relativamente alto na área social, porém com baixa eficiência e efetividade nos seus programas sociais.

No Chile, a partir do processo de democratização, a função avaliação recobrou importância, juntamente com o objetivo de modernizar a gestão pública. Embora no Chile não houvesse um sistema único de avaliação governamental, a tarefa estava institucionalmente atribuída aos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e à Secretaria Geral da Presidência da República, que atuavam articulados no Programa de Avaliação de Projetos Governamentais

(PAPG), originado em 1997 em função de demandas do Congresso.

A Colômbia implantou o Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e Resultados (SINERGIA) em 1991, como instrumento de acompanhamento e avaliação dos planos nacionais de desenvolvimento. Porém, as circunstâncias políticas do País tornaram os pilares de sistema de mensuração uma atividade burocrática.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Executivo deve submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração. Além do PPA, a Constituição estabeleceu que fossem instituídos as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU) como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais também devem ser subordinados ao PPA. O período de vigência do plano encontra-se deslocado em relação ao mandato presidencial, de forma que no primeiro ano de governo o Presidente da República executa as ações previstas no mandato anterior e elabora o plano para os próximos quatro anos.

No entanto, nos primeiros anos após a Constituição, a inflação acelerada tornava inviável o planejamento de médio e longo prazos. O primeiro PPA (1991 a 1995) não teve o caráter de um plano, mas sim de consolidação de orçamentos, seguindo os moldes da legislação anterior. O segundo PPA (1996 a 1999) teve como marco principal a implementação do Programa “Brasil em Ação”. De acordo com Silva e Costa (2002), a política definida pelo governo federal para o PPA 1996-1999 “foi a tentativa mais abrangente de ação de política pública para a viabilização de objetivos estratégicos de modernização do Estado, redução de desequilíbrios espaciais e sociais e inserção competitiva do país” (p.38). A lei que aprovou o PPA para este período determinou a elaboração de um relatório de acompanhamento do plano. No entanto, o relatório do ano de 1997 foi mais descritivo do que analítico, sem uma consolidação de dados em indicadores de desempenho. Alguns dos problemas enfrentados foram a incompatibilidade entre o PPA e o OGU e a ausência de parâmetros que permitissem a avaliação de desempenho do governo sobre o alcance das metas.

A partir dessas dificuldades, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu uma nova estratégia, e foram selecionados 42 projetos do PPA para integrarem o Programa “Brasil em Ação”. Esses projetos foram submetidos a um regime especial de acompanhamento e gerenciamento, com os objetivos de: (1) orientar o processo orçamentário, sinalizando prioridades; (2) detectar problemas de implementação e introduzir correções; (3) criar base de dados de informação para atrair investidores e facilitar parcerias público-privadas (Silva e Costa, 2002). Os projetos selecionados identificavam objetivos, metas físicas e financeiras, localização, executores, fontes de financiamento e cronogramas de execução. Para cada projeto foi designado um gerente. Foi disponibilizado um sistema informatizado para gerentes e executores atualizarem o planejamento inicial, acompanharem e avaliarem a execução do projeto, elaborarem relatórios, anteciparem problemas e proporem medidas para superação.

O “Brasil em Ação” serviu como projeto-piloto para o PPA 2000-2003, popularizado como “Avança Brasil”, que estendeu a organização gerencial para todos os programas do

governo federal. Pelos relatos de diversos autores (Barbosa e Garcia, 2001, Calmon e Gusso, 2002, Gartenkraut, 2002 Toledo Silva, 2002), o processo de elaboração dos programas incluídos no PPA 2000-2003 foi precedido de inúmeras discussões técnicas, envolvendo especialmente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O documento inovou metodologicamente ao: (1) usar como referência as Diretrizes Estratégicas da Presidência da República para a elaboração dos programas dos ministérios; (2) integrar o Plano com o Orçamento Geral da União; (3) organizar todas as ações governamentais em programas, que passaram a ser a unidade de gestão; (4) estruturar os programas com objetivos, público-alvo, valores, prazos, metas físicas e indicadores definidos, com vistas ao acompanhamento e avaliação; (5) adotar um modelo de gerenciamento moderno, visando a obtenção de resultados; (6) designar um gerente para cada programa; (7) propor a avaliação anual dos resultados alcançados por cada programa – analisado a seguir.

Definindo a Metodologia de Avaliação do PPA 2000-2003

A lei que estipulou o “Avança Brasil” dispôs que a avaliação anual da execução do PPA devia estar disponível para fundamentar as eventuais revisões do Plano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual. As revisões do Plano são feitas através da LDO, que é encaminhada ao Congresso no mês de abril, tornando bastante exíguo o prazo para a avaliação, portanto. Segundo a legislação, o relatório anual de avaliação devia conter: (1) avaliação do desempenho das variáveis macroeconômicas que fundamentaram a elaboração do Plano; (2) demonstrativo da execução física, financeira e regionalizada dos programas; (3) demonstrativo do desempenho dos indicadores de cada programa; (4) avaliação do alcance das metas físicas e financeiras e da evolução dos indicadores de cada programa (Lei 9.989/2000).

No entanto, as premissas da avaliação permaneceram genéricas e imprecisas até o início da implementação do PPA, quando foram tomadas as primeiras decisões sobre a sistemática a ser utilizada. Além disso, o prazo para a reestruturação dos órgãos de planejamento nos ministérios e para a elaboração dos programas foi insuficiente para o porte da mudança proposta. As falhas nas etapas anteriores a de avaliação culminaram em problemas nos enunciados dos objetivos e indicadores dos programas e na inconsistência de seus outros elementos, como metas e recursos (Toledo Silva, 2002). Aliaram-se a esses fatos a dimensão do trabalho, visto que haviam cerca de 350 gerentes para um universo de 380 programas do Plano.

A forma do processo de avaliação a ser desenvolvido ficou enfim definida em três etapas: (1) a primeira, de responsabilidade do gerente, compreenderia a identificação dos resultados do programa junto à sociedade, a análise do desempenho físico/financeiro de suas ações e a adequação da concepção/execução do programa ao atingimento dos resultados esperados; (2) a segunda, elaborada pelos responsáveis pelo planejamento e gestão de políticas setoriais, teria por finalidade avaliar os resultados dos programas, tendo como referência as Orientações Estratégicas do Presidente da República e as Orientações Estratégicas Setoriais, enquanto os demais poderes seguiriam as diretrizes dos seus respectivos planejamentos; (3) terceira, coordenada pelo Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, referia-se à análise do conjunto completo dos programas em relação às Orientações Estratégicas do Plano (Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Relatório de Avaliação – Exercício 2000).

As etapas de avaliação dos programas e de avaliação setorial foram realizadas através de questionários de múltipla escolha, ao qual se adicionaram algumas questões de resposta aberta e discursiva. O questionário foi preenchido pelos gerentes e pela secretaria executiva de cada ministério por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), acessível pela *internet*. Embora tenham sido realizados modificações e aperfeiçoamentos ao longo do processo, as etapas e instâncias de avaliação são sintetizadas na Figura 1.

Figura 1 – Processo de Avaliação do PPA 2000-2003



Fonte: Relatório de Avaliação – Exercício 2001.

Vale dizer que o SIGPLAN foi implantado para apoiar o planejamento, execução, monitoramento, gestão e avaliação do Plano. Este sistema agregou os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, além de informações de monitoramento e gestão fornecidas pelos gerentes de programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A integração entre o Plano Plurianual e o Orçamento permitiu que a atualização da execução orçamentária e financeira dos programas fosse procedida semanalmente, e que os gerentes complementassem periodicamente as informações sobre o desempenho físico. Os técnicos do Ministério do Planejamento tinham por tarefa monitorar as informações no SIGPLAN. Também foi desenvolvido um módulo do sistema com o objetivo de tornar acessíveis à sociedade as informações sobre o andamento dos programas.

Por sua vez, o PPA 2004-2007 foi elaborado com base nos mesmos conceitos e

fundamentos metodológicos do “Avança Brasil”. Foram mantidos o modelo de gestão, a organização por programas e o sistema de informações já utilizados. Foi introduzida uma estratégia participativa na formulação do plano, com a incorporação várias contribuições de organizações da sociedade civil. Também foram realizadas consultas públicas e validação dos 26 estados e do Distrito Federal. A fase de elaboração dos programas foi desdobrada em duas, uma para os aspectos qualitativos, como definição de objetivo, público-alvo e indicadores dos programas, e outra para os aspectos quantitativos. As avaliações e recomendações dos gerentes sobre os programas anteriores serviram de subsídio à elaboração dos programas do PPA 2004-2007, denominado de “Brasil, um País de Todos”. As mesmas três instâncias de avaliação foram mantidas no modelo de gerenciamento do PPA 2004-2007.

As modificações introduzidas em relação ao PPA 2000-2003 foram basicamente duas. Em primeiro lugar, o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado tornou-se o gerente do programa, e o titular da unidade administrativa à qual se vincula a ação, o coordenador da ação, conforme o Decreto 5.233/2004, que regulamenta a Lei do Plano (Lei 10.933/2004). Essa iniciativa buscava minimizar os conflitos entre a estrutura gerencial e a estrutura administrativa, mencionados anteriormente. Em segundo lugar, foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do Plano Plurianual, cuja estrutura foi definida de forma integrada ao modelo de gestão do Plano.

O SMA tinha como função principal assegurar que a avaliação seja parte integrante da gestão dos programas e desse subsídios para a tomada de decisão. O sistema foi composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA) em cada ministério setorial e secretaria especial. De acordo com o Decreto nº 5.233/2004, a CMA teria como atribuição geral elaborar propostas de normas e de procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e à avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos que orientassem os processos de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance de resultados. A Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA) seria o principal agente do Sistema em cada órgão, aos quais competiria apoiar a elaboração dos planos gerenciais, o monitoramento e a avaliação dos programas. O trabalho da CMA e das UMAs seria o de integrar as várias iniciativas de avaliação e os sistemas de monitoramento, a saber: avaliação anual do PPA; avaliação de programas selecionados; avaliação de iniciativa setorial; avaliação de iniciativa não governamental; avaliação dos Pactos de Concertação (Brasil, Relatório de Avaliação – Exercício 2004).

Principais Resultados e Problemas Enfrentados na Avaliação do PPA 2000-2003

Na visão de Garcia (2000), na elaboração dos programas dos PPA 2000-2003 houve muita heterogeneidade, reducionismo, setorialização e imprecisão. O orçamento dos programas também apresentou problemas, sendo feito em bases pouco realistas, com metas que não correspondiam às capacidades operacionais dos órgãos nem às dotações previstas. Na fase de avaliação, um dos grandes problemas defrontados foi o de que muitos programas e ações não foram desenhados para serem avaliados. Houve dificuldade para estabelecer indicadores adequados aos objetivos dos programas, confiáveis e com séries históricas que

permitissem comparações. As informações sobre o andamento dos programas também foram insuficientes (Barbosa e Garcia, 2001).

Em relação ao uso do SIGPLAN, apesar de ser um sistema bem estruturado e de fácil acesso, seu sucesso dependia da qualidade e periodicidade das informações. Entre os principais problemas detectados na atualização do sistema e que causaram efeitos negativos na fase de avaliação, Calmon e Gusso (2002) destacam: (i) a inadequação ou inexistência de sistemas internos de acompanhamento dos programas; (ii) insuficiência de recursos humanos na gestão e acompanhamento dos programas; (iii) ausência de recursos humanos qualificados para a avaliação; (iv) indicadores inadequados; e (v) imprecisão das informações relativas às metas físicas e custos dos programas.

A respeito das três etapas de avaliação definidas (Figura 1), um dos desafios foi o de estabelecer o nexo entre o desempenho físico e financeiro dos programas, os objetivos e diretrizes setoriais e os macro objetivos do governo. Ou seja, estabelecer o encadeamento lógico entre os objetivos e metas dos programas e os objetivos da política governamental. Devido à heterogeneidade dos macro objetivos e dos programas e à sua quantidade, “a avaliação de resultados finais relacionados ao conjunto dos programas e macro objetivos de governo consiste em tarefa gigantesca e muito difícil de ser levada a efeito simultaneamente para todos os programas” (Toledo Silva, 2002, p.247).

Também foram alvos de crítica a obtenção das avaliações a partir de questionários padronizados e o curto treinamento dado aos gerentes, tanto na fase de elaboração como de avaliação do plano. O pouco tempo dedicado à capacitação não permitiu que o novo modelo de planejamento se consolidasse como uma cultura no governo federal. A introdução do gerente, uma figura nova na estrutura administrativa, exigiria mais tempo para que esses perceberem a natureza do seu papel e pudessem superar a resistência das organizações e diferentes ministérios. Pela análise de Calmon e Gusso (2002), foi perceptível a dificuldade de os gerentes responderem às questões relacionadas aos resultados dos programas. Em muitos casos, as informações não estavam disponíveis devido à inadequação dos indicadores propostos ou inexistência de aferição anual. Nesses casos, os gerentes informaram sobre o alcance de metas como resposta ao questionamento sobre resultados do programa, empobrecendo a avaliação. A baixa qualidade das respostas, pela escassez de informações e pela carência de capacitação dos gerentes e suas equipes, sugeria a necessidade de investimento em capacitação gerencial e de avaliação. Outro problema foi o grau de subjetividade, decorrente do fato de a avaliação ter sido interna, realizada pelos próprios gerentes encarregados da implementação dos programas.

A avaliação do Plano, por sua vez, consistiu em verificar, com base nas informações dos relatórios gerenciais sobre os programas e no conhecimento especializado dos técnicos, se os programas foram implementados de forma a contribuir para o alcance dos macro objetivos. A análise da gestão do plano correspondia a uma visão agregada sobre o desempenho dos programas e dos ministérios no modelo de gestão proposto. As informações da etapa de avaliação setorial também foram utilizadas nesta fase. Contudo, ao persistirem as dificuldades de informação na fase de monitoramento e de avaliação dos programas, a avaliação do plano só pode ter sido feita com grande subjetividade.

Adicionalmente, a responsabilização e cobrança por resultados foram pouco efetivas, visto que o baixo desempenho não foi acompanhado de medidas corretivas. As unidades de gerenciamento dos programas não possuíam autonomia legal ou administrativa para corrigir ou solucionar muitos problemas detectados nos processos de monitoramento e avaliação. O novo modelo de gerenciamento por programas não foi totalmente assimilado, visto que existiram superposições entre os gerentes e a estrutura administrativa formal do governo federal, gerando conflitos de competência e tomada de decisão entre as duas instâncias.

De toda forma, registram-se avanços proporcionados pela experiência de avaliação do PPA 2000-2003, dentre os quais o estímulo à discussão sobre o monitoramento e avaliação a que os técnicos e órgãos envolvidos no processo foram submetidos. Esse fato consistiu num importante passo para disseminar a cultura de avaliação na administração pública e para incorporar essas práticas nos processos de tomada de decisão, melhoria da gestão e aprendizagem organizacional, que demandam tempo para consolidação. Da mesma forma, embora o uso das informações tenha sido ainda restrito, a divulgação periódica das informações à sociedade e obrigatoriedade de prestação de contas ao Legislativo foram passos que dificilmente poderão ser retrocedidos. Além disso, em função da legislação e da aprovação da prática do governo federal, muitos estados adotaram os princípios de modernização da administração pública, utilizando os mesmos moldes de elaboração de programas, avaliação e divulgação dos resultados, entre eles o Estado do Rio Grande do Sul – como veremos na seção seguinte.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PRIMEIRA AVALIAÇÃO DO PPA 2004-2007

Legislação Estadual do PPA

De acordo com a Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul (Art. 149), a lei que aprovar o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Nesse sentido, a Lei Complementar Estadual nº 10.336/1994 estabelece a publicação, até 30 de maio de cada ano, de: (1) demonstrativo das receitas por fonte e das despesas por programa; (2) estimativa das despesas de capital, especificadas por programa; (3) metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins. A avaliação do cumprimento das metas do Plano Plurianual constitui-se em obrigação da Administração Estadual (Art. 30 da LC nº 10.336/1994).

Em seus primeiros quatro Plurianuais desde a determinação legal de fazê-lo, o Rio Grande do Sul publicou anualmente os relatórios previstos. No entanto, como apontou o Tribunal de Contas do Estado (TCE) a respeito do PPA 2000-2003, esse acompanhamento foi limitado, tendo em vista a inexistência de indicadores específicos, relacionados aos objetivos

propostos. A respeito deste PPA, o mesmo TCE indicou que a adequação à nova metodologia introduzida pelo Governo Federal deveria ter sido implementada ao longo dos exercícios transcorridos desde a sua aprovação.

Assim, a partir de janeiro de 2003, ocorreram diversas iniciativas para discutir a modernização metodológica do Plano Plurianual do Estado, com o objetivo de enquadrá-lo às normas da Portaria Interministerial nº42/99 e ao Decreto Federal nº 2829/98, já adotados pelos demais Estados da Federação.

A Lei Estadual nº 11.945/2003, que instituiu o Plano Plurianual 2004-2007 determinou (Art 8º) que o acompanhamento e a avaliação dos programas devem ser realizados através do desempenho dos indicadores e metas, cujos índices, apurados periodicamente, têm a finalidade de medir os resultados alcançados. Ainda, cabe realizar, anualmente, a avaliação física e financeira da consecução dos objetivos dos Programas, expressos pelos indicadores e pelas metas das ações a eles associadas, expressando os resultados anuais e acumulados no respectivo quadriênio.

Adaptando a Experiência Federal ao Caso do Rio Grande do Sul

A elaboração do PPA 2004-2007 foi uma das tentativas de modernização da gestão pública no Estado do Rio Grande do Sul, juntamente com outras iniciativas, como os contratos de gestão, o governo eletrônico, a central de serviços ao cidadão, as parcerias público-privadas, as licitações eletrônicas, etc. As orientações que nortearam os aperfeiçoamentos introduzidos no Plano Plurianual 2004-2007 do Estado do Rio Grande do Sul tiveram por objetivos: (1) propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual; (2) organizar em programas todas as ações do Governo que resultassem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade; (3) assegurar que os programas estivessem alinhados com as diretrizes de governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos; (4) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível aos objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas; (5) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados; (6) permitir a avaliação do desempenho dos programas em relação aos objetivos e metas especificados no Plano; (7) oferecer elementos para relacionar a execução física e financeira dos programas aos resultados da atuação do Governo; (8) criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos; (9) dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e aos resultados obtidos.

Antes mesmo de sua elaboração, o prazo de entrega do Plano já havia sido postergado através de modificação da lei anterior, passando de 15 de março para 15 de maio do primeiro ano de cada novo governo estadual. Esse alongamento do prazo permitiu maiores discussões na etapa de elaboração dos programas, com a incorporação das sugestões dos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), que representam várias organizações da sociedade civil.

Além disso, foi introduzida a figura do Coordenador de Programa e foi implantado o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Rio Grande do Sul – SIGPLANRS, concebido como uma ferramenta de apoio à gestão em suas diversas instâncias. O Sistema de Informações foi cedido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão à Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado e adaptado às características e peculiaridades locais. Da mesma forma, a função de Coordenador de Programa foi uma adaptação da função de Gerente de Programa adotada pelo Governo Federal, com a diferença de que, no Estado, essa responsabilização não foi formalizada.

Assim, com vistas à adoção de novas práticas de gestão voltadas à obtenção dos resultados, no PPA 2004-2007, as ações do governo passaram a ser organizadas em 242 Programas, todos com objetivos, indicadores e um conjunto de ações cuja execução permite o alcance dos propósitos traçados. As ações foram identificadas nos Orçamentos Anuais como projetos ou atividades. Estabeleceu-se, desse modo, uma linha de integração que permite, a partir da execução orçamentária, acompanhar a execução financeira do Plano Plurianual. Ainda em 2004, foi realizada a primeira revisão do PPA 2004-2007, resultando na criação de 15 Programas novos e na exclusão de 25 criados na versão original do Plano, além de alterações em ações e indicadores.

Concluindo um ciclo completo de gestão, realizou-se a avaliação dos programas e do PPA, a partir das informações registradas pelos Coordenadores de Programa no SIGPLANRS, dando origem: (i) a relatórios quantitativos de evolução dos indicadores e das metas físicas e financeiras das ações; e (ii) a uma série de análises, possíveis a partir das respostas a quesitos sobre aspectos relativos aos resultados, à execução e à concepção dos Programas e dos conjuntos de Programas agrupados por setor. (Relatório de Avaliação – Exercício 2004)

Principais Resultados e Problemas da Avaliação 2004

Assim como na elaboração e avaliação do PPA 2000-2003 do Governo Federal, a experiência de alteração metodológica efetuada no Rio Grande do Sul no PPA 2004-2007 teve problemas e sofreu resistências. Pode-se mesmo dizer que as dificuldades enfrentadas foram semelhantes às observadas no nível federal.

Tal como no governo federal, a capacitação dos técnicos encarregados da elaboração do Plano foi rápida e insuficiente, tanto na coordenação, a cargo da Secretaria da Coordenação e Planejamento, como nos demais órgãos. As equipes encarregadas do planejamento e da coordenação do Plano eram, e ainda são, pequenas em todos os órgãos estaduais. As deficiências na capacitação dos recursos humanos envolvidos no processo acarretaram problemas nas etapas posteriores, embora tenha sido feito um grande esforço para saná-las.

Outra dificuldade digna de nota está relacionada ao desenho dos programas. Apesar de serem apenas quatro as diretrizes de governo determinadas, foi vago o estabelecimento das relações entre estas e os programas. As diretrizes eram: (1) atração de investimentos e fomento ao desenvolvimento econômico; (2) combate às desigualdades regionais; (3) promoção da inclusão social; e (4) modernização da gestão e dos serviços públicos.

A intenção expressa nas instruções para elaboração do PPA foi a de que cada programa fosse concebido para atacar problemas da sociedade. No entanto, os programas já estavam praticamente concebidos por cada órgão quando, então apenas se procurou uma justificativa para sua existência. Desta forma, em muitos programas as ações refletiam mais a estrutura administrativa dos órgãos do que as relações de causalidade e as várias frentes de ação necessárias para a resolução de um problema. Outra dificuldade relativa ao desenho foi a indefinição de indicadores, sua não apuração e sua inadequação em relação aos objetivos do programa. Muitas vezes as metas foram transformadas em indicadores e vice-versa.

Os coordenadores de programa, que foram uma adaptação da função de gerente de programa do governo federal, igualmente não tinham responsabilização pelos resultados e nem autonomia administrativa. No caso do Estado, boa parte dos coordenadores eram técnicos designados para preencher as informações no SIGPLANRS e não coordenadores de programa propriamente ditos. Esse fato acarretou em atrasos na atualização do SIGPLANRS, dado que os coordenadores não detinham as informações sobre os programas, tendo que buscá-las em instâncias superiores. Além disso, o Governo realizava o monitoramento de algumas ações prioritárias, com recorte diferente dos programas do PPA e por outro sistema informatizado, sem integração com o SIGPLANRS.

Além disso, inicialmente houve resistência dos órgãos na integração do PPA com o orçamento, já que a vinculação entre ações dos programas do Plano e os projetos ou atividades do orçamento anual tornou necessário um planejamento que não é usualmente praticado pelos órgãos públicos estaduais. Houve dificuldade na alocação de custos e consequente predomínio na alocação de custos em despesas administrativas gerais.

Logo, a primeira revisão do Plano foi realizada para proceder a correção de alguns erros técnicos contidos na versão inicial do PPA, bem como para buscar uma maior vinculação com os projetos e atividades do orçamento. A revisão é parte integrante do ciclo gerencial do PPA. No entanto, seja pela novidade, seja pela incompreensão, a primeira revisão do plano provocou muitas críticas e uso político por parte do Legislativo do Estado.

A primeira experiência de avaliação do PPA 2004-2007 no Estado do Rio Grande do Sul também seguiu os mesmos moldes da avaliação praticada pelo governo federal, organizada em três etapas: (1) questionário dirigido aos coordenadores de programas; (2) questionário dirigido aos coordenadores setoriais; (3) análise e consolidação das respostas realizada pela Secretaria da Coordenação e Planejamento. Essas análises constituíram importante contribuição para a qualificação dos processos de planejamento, orçamento e gestão. Além de orientar a revisão do PPA, ao indicar a necessária reformulação de Programas e da estrutura programática, a avaliação orienta também a qualificação dos diversos processos atinentes à gestão, como alocação de recursos, procedimentos gerenciais e fornecimento de informações.

A despeito do uso ainda restrito dos resultados da avaliação e do processo como um todo, no PPA 2004-2007 foi dado um importante passo para a modernização da administração pública no Estado. Os objetivos pretendidos são ambiciosos e alcançáveis somente à longo prazo, pois envolvem mudanças em uma grande estrutura. Apesar disso, e tal como observado em relação ao governo federal, é difícil que aconteça um retrocesso após algumas conquistas, tais como a integração PPA e orçamento anual. Ainda são necessários muitos avanços no

planejamento, na gestão, na avaliação do desempenho e do resultado das ações de governo, mas as bases para esses avanços foram estabelecidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse do governo na avaliação dos programas e das políticas públicas está relacionado à preocupação com a eficácia, a eficiência, a efetividade e a *accountability* de suas ações. Os estudos de avaliações podem fornecer aos gerentes e administradores públicos respostas sobre a qualidade de seu trabalho, bem como a possibilidade de mostrar os resultados de seu trabalho à sociedade e ao Legislativo.

De acordo com a análise de experiências estrangeiras, os principais interesses das atuais avaliações são os resultados, a alocação orçamentária racional e a reorganização dos programas de modo a alcançar os objetivos de planejamento. Estas são as respostas que as avaliações podem oferecer como subsídio ao processo de tomada de decisões, durante a execução dos programas e das políticas.

As iniciativas do Governo Federal brasileiro, quanto ao processo da avaliação de programas, seguiram as tendências internacionais, visando às pressões sociais para a melhoria da qualidade na provisão dos serviços públicos e às demandas para redução das despesas públicas. A aplicação sistemática da avaliação de programas foi uma prática nova introduzida na administração pública brasileira, tanto federal como estadual, especialmente com a abrangência de todos os programas do Plano Plurianual.

O tipo de avaliação adotado pelo governo federal brasileiro e pelo Estado do Rio Grande do Sul pode ser caracterizado como uma avaliação intermediária, de natureza formativa, conduzida, em sua maior parte, dentro das instituições responsáveis pelos programas. Este tipo de avaliação visa auxiliar e advertir aos planejadores e aos gerentes e seus colaboradores sobre problemas e necessidades de melhoria do programa.

A análise das primeiras experiências do caso brasileiro e gaúcho mostrou, porém, que são necessários alguns avanços no sistema de avaliação de ambos os níveis do governo, o que é algo natural em um processo implantado tão recentemente. Um dos ajustes é a necessidade de uma maior integração entre os processos de monitoramento e de avaliação e os outros estágios do ciclo de gerenciamento, especialmente no que está relacionado à alocação de recursos orçamentários e a tomada de decisão dos gerentes. Isto é especialmente verdadeiro no caso do Rio Grande do Sul, onde o sistema de monitoramento é separado do de avaliação, e onde há ainda um grande trabalho a ser feito na melhoria da apropriação de custos dos programas.

Outra questão diz respeito ao fato de que o objetivo das avaliações intermediárias está focalizado nos resultados do programa, com interesse em melhorar os mecanismos de entrega dos produtos do programa, e não numa análise sistemática de seu impacto. Talvez seja a limitação principal da metodologia atual. O alcance de um objetivo, em termos de

produto físico ou disponibilização de serviço, pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para resolver determinado problema, com baixo impacto da ação do governo na sociedade.

Apesar das dificuldades e das imperfeições no desenho dos programas, este esforço pode ser feito para melhorar a aprendizagem organizacional e para fortalecer o conhecimento técnico necessário para a elaboração e avaliação dos próximos PPAs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

BARBOSA, Frederico; GARCIA, Ronaldo C. A Propósito da Avaliação do PPA: lições da primeira tentativa. Brasília, IPEA, Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n. 3, ago., 2001.

BOZZI, Sonia O. Evaluación de la Gestion Pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação – Plano Plurianual 2000-2003 – Exercícios 2000 a 2003. http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index_relatorio_ppa.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007 – Exercício 2004. http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/relatorio_ppa/index_relatorio_ppa.htm.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. A Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, ENAP, 1996 (Texto para Discussão).

CALMON, Katya M. N.; GUSSO, Divonzir A. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. Brasília, Planejamento e Políticas Públicas, n. 25, jun./dez., 2002.

CAVALCANTI, Bianor S.; OTERO, Roberto B. Novos Padrões Gerenciais no Setor Público: medidas do governo americano. Brasília, ENAP, 1997 (Texto para Discussão).

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. Petrópolis, Vozes, 2004.

COSTA, Frederico L.; Castanhar, José C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 37 (5), set./out., 2003.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma Comparación Internacional em la Evaluación de lãs Políticas Públicas. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

EUROPEAN COMMISSION. Evaluating EU Expenditures Programmes: A Guide to Ex Post and Intermediate Evaluation. Luxembourg. January, 1997.

FITZ-GIBBON, Carol T.,; Morris, Lyn L. How to Design a Program Evaluation? Beverly Hills, Sage Publications, 1978.

GARCIA, Ronaldo C. Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa. Brasília, IPEA/CENDEC, out., 1997.

GARCIA, Ronaldo C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 200-2003. Brasília, IPEA, maio, 2000 (Texto para Discussão n.726).

GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Brasília, IPEA, jan., 2001 (Texto para Discussão n.776).

GARTENKRAUT, Michal. Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

HATRY, Harry P. Where the Rubber Meets the Road: Performance Measurement for State and Local Public Agencies. In: Newcomer, K. (ed.) Using Performance Measurements to Improve Public and Nonprofit Programs. San Francisco, Jossey-Bass, 1997.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, Editora Alínea, 2. ed., 2003.

KETTL, Donald F. The Global Public Management Revolution: a report on the transformation of governance. Washington D.C., Brookings Institute, 2000.

LYNN Jr., Laurence. Requiring Bureaucracies to Perform: what have we learned from the US Government Performance and Results Act (GPRA)? The University of Chicago, 1998. <http://harrisschool.uchicago.edu/About/publications/working-papers/pdf/wp-lynn.pdf>.

MIERLO, J.G.A. The Experience of OECD Countries with Public Management Reform and its Relevance to Central and Eastern Europe. The University of Maastricht, 1996. <http://ideas.repec.org/p/dgr/umamet/199621>.

MOKATE, Karen M.. Convertiendo el “Monstruo” en Aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 53, n. 1, jan./mar., 2002.

NEWCOMER, Kathryn. Using Performance Measurement to Improve Programs. In: Newcomer, K. (ed.) Using Performance Measurements to Improve Public and Nonprofit Programs. San Francisco, Jossey-Bass, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. PPA 2004-2007. Relatório Anual de Avaliação. Exercício 2004.

SILVA, Pedro L. B. (coord.) Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

SILVA, Pedro L. B.; Costa, Nilson R. A Avaliação de Programas Público: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

SILVA, Pedro L. B.; Melo, Marcus A. B. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação e programas e projetos. Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.

TOLEDO SILVA, Ricardo. Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação. Relatório Técnico. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília, IPEA, 2002.

UNITED STATES. General Accounting Office (GAO). The results act. An evaluator's guide to assessing agency annual performance plans. GAO/GGD-10.1.20, 1998.

ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES À ÉPOCA DO PAC: OS REFLEXOS NO MODAL RODOVIÁRIO

ÉVERTON LUIS POHLMANN¹

Resumo: Este estudo analisa os resultados dos investimentos em infraestrutura de transportes, com foco no modal rodoviário, e os seus reflexos à época do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no período 2007-2014, dando destaque especial ao planejamento, ao investimento em infraestrutura de transportes, ao desempenho do PAC I e II sobre a infraestrutura rodoviária e aos reflexos desses investimentos na economia brasileira. Para realização deste trabalho, foi realizado um estudo teórico descritivo, baseado em dados estatísticos secundários levantados junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, ao Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, entidades de Classes como a Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, Confederação Nacional dos Transportes - CNT, entre outras. As evidências encontradas indicaram que os investimentos do Programa de Aceleração conduzidos pelo Governo Federal em infraestrutura de transportes, no período entre 2007-2014, foram significativos, entretanto, não se traduziram numa melhor oferta de serviços. No caso específico do modal rodoviário, o volume investido foi incapaz de responder tanto à demanda reprimida, quanto à sua expansão em anos recentes. Dessa forma, verificou-se uma crise de mobilidade urbana em todos os modais de transporte, principalmente no modal rodoviário, o que provocou aumentos significativos nos custos, e por consequência, nos preços dos fretes por conta da piora da qualidade das estradas. Em suma, o Programa de Aceleração do Crescimento foi significativo no sentido de fomentar investimentos em infraestrutura social e econômica no Brasil, mas sua execução deixou a desejar. Entre os principais motivos, estavam a falta de planejamento de natureza sistêmica e de a baixa qualidade dos projetos, ocasionando aumentos dos custos e atrasos sistemáticos das obras. Destarte, este estudo ratifica o quão necessária se faz a existência de uma política pública consistente e embasada, em que o aumento dos investimentos em infraestrutura de transportes, tanto para a manutenção do estoque já existente, como para a ampliação da infraestrutura em todos os modais, principalmente o rodoviário por ser esse o mais utilizado, tenha sua demanda atendida, os custos logísticos reduzidos, atraindo assim mais investimentos privados, promovendo maior competitividade aos produtos nacionais e por consequência, o fomento da economia.

Palavras-chave: Planejamento. Investimento em infraestrutura de transportes. Desempenho do PAC.

Infraestrutura rodoviária. Custos logísticos.

ANALYSIS OF INVESTMENTS IN TRANSPORT INFRASTRUCTURE AT PAC'S PERIOD: the reflexes in highway system

Abstract: This study analyzes the results of investments in transport infrastructure, focusing on the highway system, and its effects during the period of the Growth Acceleration Program - PAC, from 2007 to 2014, with special emphasis on planning, investment in infrastructure, PAC I

¹APOG-Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Assessor de Governança do DMR- Departamento de Monitoramento de Resultados da SPGG- Secretaria do Planejamento Governança e Gestão. Economista, pós- graduado em Controladoria, Gerenciamento de Projetos e Administração Pública. E-mail: everton-pohlmann@spgg.rs.gov.br.

and II performance of on road infrastructure and the impact of these investments on the Brazilian economy. A theoretical descriptive study was carried out, based on statistical data collected from the Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Tribunal de Contas da União - TCU, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, Confederação Nacional dos Transportes - CNT, among others. The evidences found indicated that the investments of the Growth Acceleration Program by the Federal Government in transportation infrastructure in the period, between 2007-2014, were significant, however, they did not translate into a better offer of services. In the specific case of road transport, the volume invested was unable to respond to both the repressed demand and its expansion in recent years. In this way, there was a crisis of urban mobility in all transportation modes, mainly in the highway system, which caused significant increases in costs, and consequently, freight prices due to the deterioration of road quality. In sum, the Growth Acceleration Program was significant in order to foster investments in social and economic infrastructure in Brazil, but its execution did not developed as desired. Among the main reasons were the lack of systemic planning and the low quality of the projects, causing cost increases and systematic delays in construction. Thus, this study ratifies how necessary is the existence of a consistent public policy, where the increase in investments in transport infrastructure, both for the maintenance of existing roads and for the expansion of all transportation system, mainly the highway system because it is the most used, has its demand met, logistic costs reduced, attracting more private investment, promoting greater competitiveness of national products and consequently, the economic growth.

Keywords: Planning. Transport infrastructure investment. Growth Acceleration Program Performance. Road infrastructure.

INTRODUÇÃO

De acordo com a teoria econômica, a sustentação do crescimento no longo prazo requer, fundamentalmente, o aumento do nível de investimento, por meio do qual ocorre a ampliação do produto, do emprego e da renda de forma mais constante e duradoura. Em face disso, e diante de um cenário econômico favorável à época no país, foi promovido um aumento considerável no volume de investimentos por parte dos governos Estadual e, principalmente, Federal, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Aliado a uma maior facilidade na obtenção de linhas de crédito, tanto internamente como no exterior, o portfólio de obras de infraestrutura dos governos ampliou-se de maneira equivalente (TRICHES, 2006).

Segundo Ignácio Junior (2006), o aumento do estoque de infraestrutura contribui diretamente para a evolução do valor adicionado² por constituir um produto final mensurável. Entretanto, sua maior contribuição para o desenvolvimento econômico pode ser verificada examinando os efeitos indiretos que pode proporcionar, ao elevar a produtividade dos fatores de produção³. A nova teoria do crescimento econômico destaca que as infraestruturas são responsáveis por externalidades positivas. Elas estimulam as decisões de investimento privado, resultando numa aceleração do crescimento de longo prazo.

Como outras atividades econômicas que são intensivas em infraestrutura, o setor de transportes, como o rodoviário, é um componente importante da economia, impactando no desenvolvimento e no bem-estar das populações. Quando os sistemas de transportes são eficientes, eles promovem oportunidades econômicas, sociais e benefícios que resultam em efeitos multiplicadores positivos como melhor acessibilidade aos mercados, ao emprego e aos investimentos adicionais. De forma contrária, quando os sistemas de transportes são deficientes em termos de qualidade, capacidade e confiabilidade, eles terão um custo econômico, como oportunidades reduzidas ou perdas e aumento do custo dos insumos, desencadeando em uma perda de competitividade (SENNA, 2014).

Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (2010), somente no setor de transporte rodoviário, a estimativa de investimentos atingia o valor de R\$ 36 bilhões no período 2010-2013, ou seja, um incremento de 73% em relação a 2005-2008. Destacam-se o investimento público direto em manutenção e conservação de rodovias e as concessões de rodovias nos âmbitos Federal e Estadual.

Nesse contexto, o modal rodoviário é caracterizado por ser o maior modal de transportes do país, no qual a malha nacional possui em torno de 1,6 milhões de quilômetros de extensão (de estradas pavimentadas e não pavimentadas), com uma densidade de 0,2 km por km² de área do território brasileiro. Mais da metade das estradas localizam-se nas regiões sul e sudeste, as quais concentram 73% do Produto Interno Bruto nacional. Cerca de 80% das

² Valor Adicionado é o **valor** adicional que adquirem os bens e serviços ao serem transformados durante o processo produtivo, (Vasconcelos & Garcia, 2000).

³ Fatores de Produção são elementos indispensáveis ao processo produtivo de bens materiais. Tradicionalmente, consideram-se como **fatores de produção**, a terra, o trabalho e o capital, (Vasconcelos & Garcia, 2000).

rodovias estão sob jurisdição municipal (1,3 milhão de quilômetros), com o restante sendo responsabilidade do governo Federal e dos Estados – 76 mil km e 220 mil km, respectivamente (ILOS, 2016).

Mesmo assim, apesar de possuir uma das malhas rodoviárias mais extensas do mundo, o Brasil ainda está aquém das principais economias do globo, com apenas 13% das rodovias pavimentadas. Por outro lado, os Estados Unidos, país com características territoriais semelhantes, possui 4,37 milhões de Km de rodovias pavimentadas, malha 20 vezes maior do que a brasileira (214 mil km). A Índia, por sua vez, mesmo tendo um terço do território brasileiro, possui uma malha rodoviária pavimentada sete vezes maior do que a do Brasil (ILOS, 2016).

Contudo, os problemas brasileiros não se resumem apenas à extensão de estradas pavimentadas. Recente estudo realizado pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) mostra que, em geral, as rodovias do país têm baixa qualidade. Quase 60% dos trechos avaliados foram considerados em mau estado, com problemas principalmente na geometria da via e na sinalização, além da má conservação da pavimentação (CNT, 2016).

Em suma, os problemas e as consequências da inadequação da infraestrutura rodoviária brasileira são reflexos do histórico de baixo investimento em infraestrutura de transporte. O ápice de investimentos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) no país ocorreu na década de 1970 e, desde então, tem havido uma tendência de estagnação em patamares muito baixos, com tentativas pontuais de elevação desse nível (CNT, 2016).

Nesse contexto, um importante ponto de análise se configura na identificação dos reflexos sobre a economia, em função do baixo investimento e da descontinuidade das obras em infraestrutura rodoviária em nosso país, e quais providências, se houver, que foram tomadas para a efetiva solução dessa insuficiência. Em suma, o problema de pesquisa aqui abordado residirá na busca de respostas que nos permitam entender: Quais foram os resultados das ações e dos investimentos em infraestrutura de transportes à época do PAC e seus impactos no modal rodoviário?

Objetivo Geral e Objetivos Específicos

O objetivo geral do presente estudo é o de investigar o resultado dos investimentos em infraestrutura de transportes, com foco no modal rodoviário à época do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no período 2007-2014. Os específicos, por sua vez, são os seguintes:

- a) Analisar qual foi o volume de investimentos, bem como, o desempenho das ações do PAC em infraestrutura rodoviária no período de vigência do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC I e II, e seus resultados;
- b) Identificar a ocorrência de descontinuidade ou não nos investimentos em infraestrutura rodoviária nas obras do PAC;
- c) Verificar os reflexos dos investimentos em infraestrutura de transportes sobre a Economia (Oferta e Demanda Agregada);

- d)Relatório
nar a qualidade das rodovias brasileiras e o seu impacto sobre os custos logísticos
de transportes.

Justificativa

O transporte rodoviário é o principal meio de transporte de cargas e de passageiros no Brasil, mesmo que o Governo Federal tenha aumentado os investimentos nos demais modais nos últimos anos. Apesar dessa iniciativa de diversificação intermodal, o investimento realizado em infraestrutura no país não acompanhou o crescimento da produção, gerando gargalos logísticos para seu escoamento. No país, o investimento em infraestrutura, comparado aos países desenvolvidos, tem sido insignificante há décadas, logo, retrata a nossa atual conjuntura. A precariedade da infraestrutura de transporte brasileira pode ser vista através do Índice de Eficiência Logística, criado pelo Banco Mundial em 2007, no qual o Brasil ocupa, apenas, o 41º lugar numa lista de 155 países (ILOS, 2016).

Quadro 1 – Investimentos em transportes no Brasil em % do PIB – Médias Decenais

Sector	1971 - 80 (A)	1981-89	1990-2000	2001-2010	2011-14 (B)	*(A-B)/A
Transportes	2,03	1,48	0,63	0,63	0,90	55,67%

Fonte: CBIC (2016).

Nota: *Redução proporcional entre o primeiro e último período (em %)

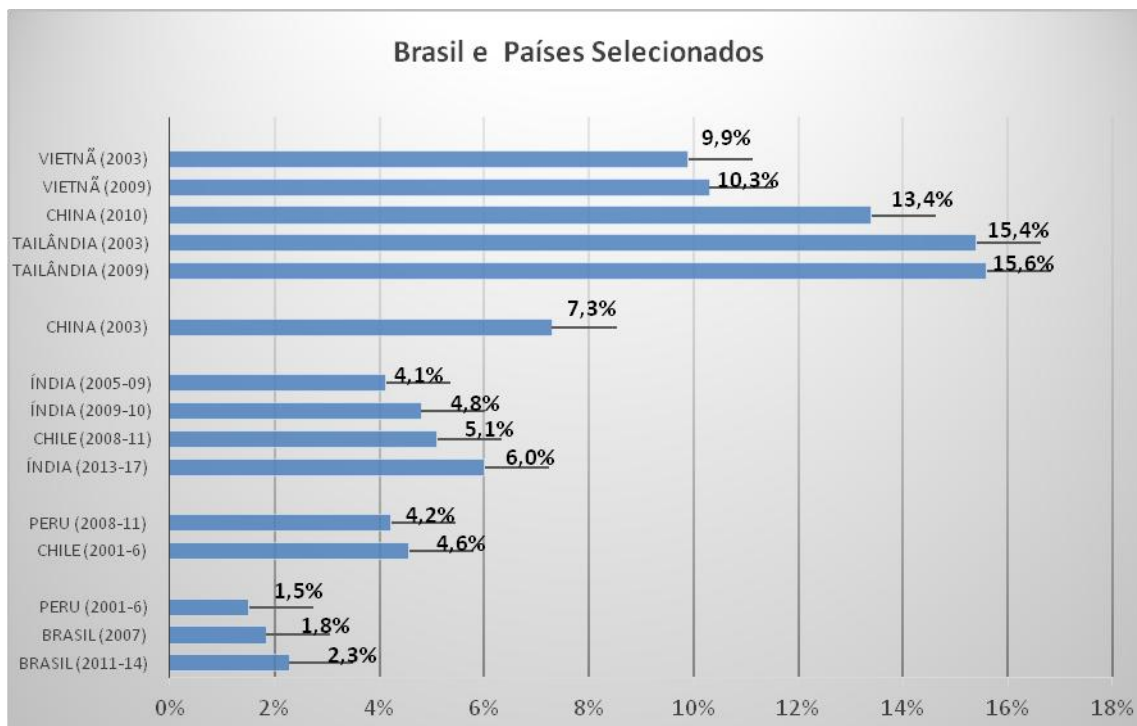
Podemos observar, no Quadro 1, que o volume de investimentos em transportes no Brasil, em proporção do PIB, foi mais significativo na década de 70 (década do “Milagre Econômico”), pois representavam cerca de 2,03%. A partir da década seguinte (anos 80), em função da crise da economia brasileira (dívida externa e hiperinflação), a proporção já se reduziria para 1,48% do PIB. Da mesma forma e pelos mesmos motivos, a década de 90 apresentou investimentos ainda mais tímidos - 0,63%, perdurando até o final da primeira fase do PAC I. Uma pequena retomada nos investimentos em relação ao PIB pode ser verificada na segunda fase do PAC, no período de 2011-2014, atingindo a proporção de 0,90%.

De acordo com dados da CNT (2011), no Brasil, até a metade da década de 70, os investimentos públicos em rodovias eram aproximadamente de 1,5% do PIB, mas durante a década de 80 foram reduzidos para menos de 0,25%, ou seja, queda de 95% nos investimentos dos recursos federais em proporção do PIB, em comparação com períodos anteriores. Em 1975, foi registrado investimento no setor equivalente a 1,84% do PIB, enquanto que em 2003 foi investido apenas 0,09%.

Mesmo com a criação do PAC I e II, os investimentos em infraestrutura de transportes no Brasil não atingiram os níveis da década de 1970 (2,03% do PIB). O Quadro 1 nos revela a redução proporcional entre os dois períodos (década de 70 e o período 2011-2014), na ordem de 55,67%. Ainda mais preocupante, no caso de transportes, é o de que o

volume investido foi incapaz de responder tanto à demanda represada (reprimida), quanto à sua expansão em anos recentes, representando numa crise de mobilidade urbana afetando a todos os modais de transportes, e o rodoviário não foi diferente, principalmente por ser o modal mais demandado em nosso país.

Figura 1 - Investimento em infraestrutura (% do PIB)



Fonte: CBIC (2016).

Nota: Infraestrutura = Transportes, Energia e Saneamento

A Figura 1 demonstra o quanto o Brasil está defasado na proporção de investimentos, em relação ao PIB, destinados à infraestrutura em relação a outros países emergentes como o Chile e o Perú, muito mais ainda se comparado com os países asiáticos como China, Índia, Vietnã e Tailândia, que possuem investimentos acima dos 10%. Como agravante, mesmo no auge do PAC, em 2014, o montante de investimentos em infraestrutura não ultrapassou 2,3%, sendo que, para apenas manter o estoque de capital per capita existente, necessitaria de inversões da ordem de 3% do PIB.

Segundo Barboza (2014), não há crescimento econômico sustentável sem a existência de infraestrutura eficiente e eficaz, que atenda aos objetivos diversos de uma nação, viabilizando a produção e integrando a população à economia nacional, por meio de modais de transportes e sistemas de comunicações eficientes que interliguem, de fato, as regiões do país e minimizem o desperdício de recursos ao otimizar sua utilização. A grave crise financeira do Estado brasileiro nos últimos tempos tornou-o incapaz de gerar poupança suficiente para financiar o investimento necessário nesta área. O rápido declínio dos investimentos das estatais, particularmente a partir de 90, levou à deterioração dos serviços e

do estoque de capital em infraestrutura, o que provocou elevação dos custos gerais da economia, traduzidos em perdas substanciais de competitividade interna e externa, causadas por ineficiências na produção de serviços de transportes.

Nesse contexto, a descontinuidade é uma característica marcante do setor público. Ela é evidenciada na interrupção de obras, projetos e programas, culminando em desperdício de dinheiro público. Além da corrupção, também há gerenciamento deficiente, projetos mal elaborados, concorrências mal planejadas e com “vícios”. Aliado a isso, as construções públicas ainda têm que passar por um emaranhado legal e burocrático que engessam demais o processo (MILLENIUM, 2013).

Por fim, a análise e o estudo dos investimentos em infraestrutura rodoviária no Brasil, juntamente aos seus impactos e efeitos na elevação dos custos logísticos, na oferta e na demanda agregada, são muito importantes, pois visam contribuir para o entendimento de como as autoridades do executivo nacional intervêm no âmbito da recuperação e do fortalecimento da malha viária via investimento, de forma a promover o aumento de capacidade logística de transportes, com ênfase no escoamento da produção, da mobilidade e do fomento da economia.

Nesse contexto, a justificativa do presente estudo aponta para elementos que possam auxiliar o entendimento e o conhecimento de como o setor logístico de transporte rodoviário é importante no crescimento da economia brasileira.

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa caracteriza-se por ser de natureza descritiva e empírica, com base em dados secundários, e tem o objetivo de investigar qual o resultado dos investimentos em infraestrutura de transportes à época do PAC I e II, as ações do programa, o seu desempenho e os seus impactos no modal rodoviário, em decorrência do grau de investimentos e do volume das ações em obras de infraestrutura rodoviária.

Essa pesquisa enquadra-se como sendo preponderantemente descritiva e sua contextualização se dará considerando a infraestrutura de transporte rodoviário, o planejamento, os investimentos público e privado, o estado de conservação da malha rodoviária nacional, os custos logísticos e seus reflexos no crescimento e no desenvolvimento econômico.

Para a realização desta, é analisado o desempenho do PAC I e II, o volume de investimentos em infraestrutura de transporte e o seu potencial de impacto econômico. Por intermédio do levantamento das ações, do planejamento e dos investimentos em infraestrutura de transportes, com foco no modal rodoviário, são extraídos resultados de estudos a respeito do PAC, por meio de artigos, teses acadêmicas, pesquisas de campo, boletins e relatórios setoriais, cujas fontes principais são: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, o Ministério do Planejamento, Ignácio Júnior (2006), e por entidades de classes como o Instituto de Logística e Supply Chain – ILOS e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC.

Quanto às questões pertinentes aos investimentos em infraestrutura de transportes, sobretudo a rodoviária, as mesmas têm uma descrição histórica, cujos dados são extraídos de estudos, relatórios de pesquisas, tabelas de evolução e de desempenho, periódicos monetários e boletins do IPEA (Investimentos na Infraestrutura de Transportes), do PAC II (Relatório de Desempenho) e do Tribunal de Contas da União - TCU (Relatório de Obras e Investimentos).

Para a pesquisa do estado geral das rodovias brasileiras, são extraídos dados da Pesquisa CNT de Rodovias 2016, instrumento já consolidado, e que consiste no mais completo estudo sobre as condições das rodovias brasileiras, no qual se avaliou mais de 100 mil quilômetros de rodovias em toda o território nacional.

A operacionalização dessa pesquisa se dá através da coleta de dados secundários e do uso de procedimentos de análise quantitativa e descritiva, que viabilizam atingir o objetivo principal e os específicos aos quais esse trabalho se propôs.

Para alcançar o objetivo específico de analisar o volume de investimentos, o desempenho das ações do PAC em infraestrutura rodoviária no período de vigência do PAC e seus resultados são extraídos dados oriundos de relatórios, tabelas de evolução e de desempenho, periódicos monetários e boletins do TCU, do PAC (Relatório de Desempenho), do IPEA (Fundo de Investimentos em Infraestrutura) e da pesquisa da CBIC (Avaliação do Potencial de Impacto Econômico do PAC), e após a coleta de dados, são analisados de forma quantitativa e qualitativa, através da construção de gráficos e tabelas, ao se descrever uma série histórica.

Já para atingir o objetivo específico de identificar a ocorrência de descontinuidade ou não nos investimentos em infraestrutura rodoviária nas obras do PAC são extraídos dados de relatórios, tabelas de evolução, boletins do PAC (Relatórios de Obras) e do TCU, e após isso, são analisados através da construção de gráficos, tabelas e da descrição de série histórica.

Para a identificação do objetivo específico de verificar os reflexos dos investimentos em infraestrutura de transportes sobre a economia (Oferta e Demanda Agregada) são extraídos dados da “Pesquisa de Avaliação do Potencial de Impacto do PAC”, da CBIC, e da “Pesquisa de Investimentos em Infraestrutura e Crescimento Econômico no Brasil”, de Ignácio Júnior (2006), da Universidade Federal da Paraíba. Após, os dados são analisados através da construção de gráficos, tabelas e de análise quantitativa e qualitativa.

Por fim, para alcançar o objetivo específico de relacionar a qualidade das rodovias brasileiras e o seu impacto sobre os custos logísticos de transportes são extraídos dados de relatórios, tabelas de evolução e boletins do ILOS, bem como dados da pesquisa da CNT (2016). Em seguida, são analisados os resultados através da construção de gráficos, tabelas e da descrição de série histórica.

Para se identificar o objetivo geral que é o de investigar o resultado dos investimentos em infraestrutura de transportes, com foco no modal rodoviário à época do PAC, no período 2007-2014, esse estudo de característica descritiva, utilizará como procedimento principal a pesquisa bibliográfica. Como técnica de análise, são extraídos dados secundários quantitativos e qualitativos do levantamento da participação setorial dos transportes e do modal rodoviário no desempenho do Programa de Aceleração do

Crescimento – PAC I e II. Posteriormente, são montadas e interpretadas informações por meio de quadros, gráficos e tabelas, com caráter histórico e empírico, e efetuadas análises de dados, do tipo série temporal. A fonte dos dados extraídos são relatórios de análise de desempenho e controle, de periódicos e sites dos órgãos da administração pública federal, como o IPEA, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT, TCU e Ministério do Planejamento.

Da mesma forma, são extraídas informações de estudos e levantamentos de entidades de classes como CBIC, do ILOS e da CNT. Logo após, são analisadas as informações de forma quantitativa e qualitativa, através da confecção e análise de séries temporais montadas por intermédio de gráficos, quadros e tabelas.

ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES Á EPOCA DO PAC: OS REFLEXOS NO MODAL RODOVIÁRIO

A oferta eficiente de serviços públicos de infraestrutura é um dos aspectos mais importantes das políticas de desenvolvimento econômico e social. A prestação eficiente desses serviços contribui para a produtividade e a competitividade do sistema econômico, melhorando concomitantemente o bem-estar social. Destarte, a adequada disponibilidade de infraestrutura de transportes e de seus serviços correlatos é indispensável para que o país desenvolva vantagens competitivas, alcançando maior especialização produtiva. Assim, tais inversões promovem efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo a novos investimentos.

Este capítulo aborda a análise dos investimentos em infraestrutura de transportes e os impactos no modal rodoviário nos oito anos do PAC, compreendido no período de 2007 a 2014, dando ênfase ao desempenho das ações dos PAC I e II sobre a infraestrutura rodoviária. Aborda, de forma mais ampla, os investimentos do programa, a execução das ações, o volume dos investimentos e seu reflexo na economia, na oferta e na demanda agregada, no estado de conservação da malha rodoviária e nos custos logísticos.

O PAC foi divulgado pela primeira vez em 2007, com o objetivo de expandir os investimentos em infraestrutura no país e impulsionar o crescimento econômico. Tomou-se como premissa que caberia ao Estado liderar esse processo, a partir da ampliação dos investimentos públicos, criando simultaneamente um ambiente atrativo ao capital privado.

PAC I – 2007/2010

Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC elevou o investimento público e privado em obras fundamentais. O PAC I apresentou uma grande parcela das ações dos diferentes segmentos de transporte (983), em especial o rodoviário (865), modal este responsável por cerca de 66% dos investimentos do segmento.

Quadro 2 – Ações e investimentos previstos no PAC I (por subsetor de infraestrutura 2007-2010)

Subsetor/Modal	Nº Ações	Investimento Previsto (R\$ Bi)	Execução (R\$ Bi)
Transportes	983	50,8	30,0
Rodoviário	865	33,4	19,7

Fonte: Ministério do Planejamento (Relatório PAC I 2010).

Podemos observar, no Quadro 2, que o número de ações estimadas no modal rodoviário foi bastante expressiva: (865 ações), representando nominalmente R\$ 33,4 bilhões em investimentos, ou seja, 66% dos recursos previstos para o subsetor transportes. Porém, a execução das ações, de uma maneira geral, deixou a desejar, pois não ultrapassaram o montante de 60% dos investimentos planejados para o modal, tampouco para o subsetor transportes (52%), previstas no PAC no período de 2007 a 2010.

PAC II – 2010/2014

Em meados de 2010, foi divulgada a segunda versão do Programa que seria executada entre os anos de 2011 e 2014. No segundo PAC, ainda que com uma maior presença dos agentes privados, os recursos públicos continuaram sendo fundamentais para a expansão da infraestrutura no país. Os investimentos esperados em infraestrutura eram de R\$ 251,3 bilhões, superando o PAC 1 em aproximadamente 48%.

Quadro 3 – Ações e investimentos previstos no PAC II (por subsetor de infraestrutura 2010-2014)

Subsetor/Modal	Nº Ações	Investimento Previsto (R\$ Bi)	% S/ inv. infra
Transportes	1113	137,3	54,3
Rodoviário	452	53,9	21,4

Fonte: Ministério do Planejamento (Relatório PAC II 2015).

O Quadro 3 demonstra o volume de ações e de investimentos previstos no PAC II para o subsetor transportes e o modal rodoviário, no qual os mesmos representavam, respectivamente, 54,3 % e 21,4% do volume total de recursos para os investimentos previstos em infraestrutura na segunda fase do PAC nos anos de 2010 a 2014. Com base nesses dados, podemos observar que o volume de ações e de recursos planejados a essas áreas foram expressivos.

Descontinuidade de Investimentos em Infraestrutura Rodoviária

Como muitos projetos lançados em 2007 não foram executados no prazo inicialmente previsto, o PAC 2, além de anunciar novas obras, deu continuidade a empreendimentos inacabados do PAC 1, provocando uma superposição entre as duas fases do programa. Assim, o número de ações descritas para o PAC 2 inclui também um volume considerável daquelas previstas na primeira fase do programa, de forma que a expansão dos investimentos então anunciados para 2010-2014 não representava necessariamente aplicações em novos projetos.

Quadro 4 – Relação de ações novas/ antigas (PAC I) dentre as previstas para executar ao longo do PAC II

Subsetor/Modal	Total	Ações Pac I	%	Ações (PAC II)	%
Transportes	1113	846	76	267	24
Rodoviário	452	362	80,1	90	19,9

Fonte: Ministério do Planejamento (Relatório PAC II 2015).

Podemos observar, no Quadro 4, que do montante de 1.113 ações previstas no PAC II para o subsetor transportes, 76% delas, ou seja, 846 ações, se referiam a ações inacabadas ou não iniciadas oriundas do PAC I, para continuidade no PAC II. No modal rodoviário, não foi diferente, pois do montante de 452 ações previstas no PAC II, 362 (80,1 %) eram oriundas de obras não iniciadas ou inacabadas originadas no PAC I.

No intuito de estimular os investimentos, adicionalmente em 2007, foi criado o Fundo de Investimento em Infraestrutura (energia, modais de transporte e saneamento) com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) e gerido pela Caixa Econômica Federal, reforçando mais uma vez a participação pública nos investimentos em infraestrutura. O limite do aporte do FI-FGTS seria de 30% de cada empreendimento, e a exigência mínima de capital próprio do empreendedor de 10% do valor total do projeto.

Quadro 5 – Desembolso FI-FGTS para investimentos em infraestrutura 2010/2014, (R\$ bilhões)

Subsetor/Modal	2010	2011	2012	2013	2014
Transportes	1,49	0,27	1,88	0,90	1,20
Rodoviário	1,30	0,02	0,65	0,50	0,00

Fonte: IPEA (2014).

Fica evidenciado, no Quadro 5, que apesar da tentativa de disponibilizar fundos para a promoção do investimento em infraestrutura de transportes pelo governo federal, com recursos oriundos dos rendimentos do FGTS, tal disponibilidade oscilou muito, reduzindo os montantes nos anos de 2011 e 2013 (R\$ 0,27 e R\$ 0,90 bilhão, respectivamente). No caso específico do modal rodoviário, foi ainda pior, se configurando numa redução da disponibilidade de recursos que partiram de R\$ 1,30 bilhão em 2010, reduzindo drasticamente de 2011 a 2013, zerando em 2014. Tal redução do montante de recursos refletiu a descontinuidade dos investimentos no modal de transportes mais utilizado do país.

Quadro 6 - Execução do investimento público 2003/2013, (Em R\$ bilhões de dezembro de 2012)

Modal	Total Autorizado	Investimento Realizado	Diferença (R\$)	Execução (%)
Rodoviário	116,81	73,45	43,26	62,88

Fonte: IPEA (2014).

De uma forma geral, o Quadro 6 oferece uma ideia da baixa eficiência do governo federal na execução dos orçamentos anuais. Ao longo dos onze anos, entre 2003 e 2013, foram autorizados investimentos no orçamento fiscal – e também no das empresas estatais – da ordem de R\$ 116,81 bilhões no modal rodoviário, mas apenas R\$ 73,45 bilhões foram efetivamente investidos, ou seja, 62,88 % de execução financeira.

Desempenho dos PAC I e II sobre Investimentos em Infraestrutura Rodoviária

De uma forma geral, o PAC foi significativo no sentido de fomentar investimentos em infraestrutura social e econômica no Brasil. No entanto, a execução dos Programas deixou a desejar. Entre os principais motivos, podemos destacar a falta de planejamento de natureza sistêmica e abrangente e falta de qualidade dos projetos. Aliás, muitos se destacaram pela baixa qualidade e tiveram como consequência aumentos dos custos e atrasos sistemáticos. Assim, os projetos consumiram, em média, mais recursos do que programado e o aumento dos dispêndios não se traduziu em um aumento proporcional nos serviços de infraestrutura e dos bens coletivos associados.

Quadro 7– Investimento previsto e executado em infraestrutura PAC I e II (R\$ bilhões)

Subsetor	PAC I 2007 – 2010			PAC II 2010 – 2014		
Modal	Previsto	Executado	%	Previsto	Executado	%
Transportes	50,8	51,2	100,8	137,3	67,3	49,0
Rodoviário	33,4	43,0	128,7	53,9	38,7	71,8

Fonte: TCU (2016).

É possível observar, no Quadro 7, que os valores de investimentos executados no PAC I no subsetor transportes atingiram as cifras previstas, ou seja, 100,8 % (valores nominais). No modal rodoviário, a execução foi ainda maior, pois ultrapassou (quase 30%) os valores inicialmente orçados, na ordem aproximada de R\$ 10 bilhões. Porém, como acima já exposto, apesar do volume de recursos ultrapassarem os valores previstos, isso não se refletiu na obtenção dos quantitativos (nº ações previstas x ações executadas), tampouco na realização dos requisitos qualitativos das obras, em função da falta de planejamento, refletidos em atrasos, retrabalhos e por consequência disso, no aumento dos custos.

Já no PACII, os resultados, de forma geral, são ainda piores, pois os valores executados atingiram apenas 49% dos valores previstos no subsetor transportes e 72% no modal rodoviário. Aliado aos motivos da baixa execução física (número de ações previstas *versus* número de ações executadas), como já mencionado anteriormente, o componente financeiro também foi um fator impactante, pois, a partir de 2014, houve contingenciamentos de parte das dotações destinadas ao PAC, embora previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), em função de desequilíbrio das contas da União. Abaixo, o Quadro 8 revela esse descompasso entre os números de ações previstas em relação as executadas.

Quadro 8– Ações de infraestrutura PAC I e II previstas e concluídas (nºações)

Subsetor	PAC I 2007 – 2010			PAC II 2010 - 2014		
Modal	Ações Previstas	Ações Executadas	%	Ações Previstas	Ações Executadas	%
Transportes	983	90	9,1	1113	305	27,4
Rodoviário	865	49	5,7	452	156	34,5

Fonte: TCU - Tribunal de Contas da União (2016).

Segundo o Quadro 8, o descompasso entre o número de ações executadas em relação ao número de ações previstas em todo o período do PAC I e II, no subsetor de transportes, e da mesma forma, no modal rodoviário, foi impressionante. Ou seja, no PAC I

somente 5,7% das ações foram executadas no modal rodoviário (49 ações), ao passo que no PAC II, onde considerou-se o somatório de ações inacabadas e não iniciadas no PAC I, juntamente as previstas no PAC II, atingiram volumes maiores (34,5%), mas mesmo assim, muito abaixo do desempenho previsto (156 de 452 ações). Isso ratifica o diagnóstico de ações mal planejadas do Programa, evidenciada pelos atrasos em suas execuções, oriundas de projetos mal elaborados e, também, da burocracia estatal.

Um panorama dessa burocracia pode ser visto no Quadro 9, que reproduz uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial (BIRD), em que considera gastos estimados com a burocracia estatal (em dólar), juntamente com o número de procedimentos necessários para o andamento de obras públicas.

Quadro 9 – Burocracia e gastos em contratação de obras

País	Posição no Ranking (1-189)	Gastos estimados com burocracia (US\$)	Número de procedimentos
Austrália	4	18.959	10
Reino Unido	23	22.884	9
Chile	24	3.625	13
EUA	33	8.317	17
Perú	48	17.373	14
Canadá	53	25.268	12
Brasil	169	20.702	19
Índia	183	18.691	40

Fonte: IPEA (2014).

É exposto, no Quadro 9, que em um ranking de 189 países, o Brasil ocupa a posição nº 169, onde fica evidenciado um gasto estimado de US\$ 20.702 e 19 procedimentos burocráticos. Tal posição do país revela uma distância gigantesca em comparação aos países mais desenvolvidos, entre eles a Austrália (4º lugar), o Reino Unido (23º lugar), os EUA (33º) e o Canadá (53ª posição). O mais preocupante é que mesmo na América Latina, o Brasil é

ultrapassado pelo Chile (24º lugar) e pelo Perú (48º lugar). Sem dúvida, boa parte do “peso” dessa burocracia se traduz em majoração dos custos das obras de infraestrutura no país.

Tabela 1– Investimentos do PAC em transportes e no modal rodoviário – Totais (em R\$ bilhões)

Subsetor	PAC I 2007 - 2010			PAC II 2010 - 2014			PERÍODO 2007-2014		
Modal	PAC I	Inv. Global	%	PAC II	Inv. Global	%	PAC I e II	Inv. Global	%
Transportes	51,2	107,9	47,4	67,3	179,8	37,4	118,5	287,7	41,1
Rodoviário	43,0	63,1	68,1	38,7	90,0	43,0	81,7	153,1	53,4

Fonte: Relatórios PAC I e II (2015).

Com base na tabela 1, é possível observar que os investimentos totais revertidos ao subsetor transportes foram representativos no período do PAC 2007/2014, pois representaram 41,1% dos investimentos globais⁴ do PAC (R\$ 287,7 bilhões). Mais representativo ainda foram os investimentos destinados ao modal rodoviário que somaram mais da metade dos investimentos globais em transportes (53,4 %), totalizando o montante de R\$ 81,7 bilhões. Apesar dessas cifras, não se verificou aumento proporcional na quantidade e qualidade dos serviços almejados capaz de atender a demanda reprimida setorial.

REFLEXOS DOS INVESTIMENTOS DO PAC EM INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES SOBRE A ECONOMIA

Uma avaliação preliminar, em face de certa escassez de dados do impacto real do PAC, foi feita sob a ótica da demanda, expressa pelo efeito direto sobre investimento e indiretamente sobre renda, e pela ótica da oferta, expressa pela expansão quantitativa e qualitativa dos serviços e sua impulsão no crescimento.

O impacto sobre a oferta se dá no médio e longo prazo, pois raramente projetos de infraestrutura se transformam numa ampliação dos serviços correspondentes em período menor do que um ano. Inversamente, no âmbito da demanda, os gastos de infraestrutura têm

⁴ Investimentos Globais, nesse caso, referem-se ao somatório dos investimentos oriundos do PAC com outros investimentos (estadual, municipal e investimento privado).

impacto sobre o PIB no curto prazo, pois se “agregam” ao investimento, e via efeito renda, sobre o consumo, porém se esvaem em prazo mais longo.

Quadro 10 - Matriz de impacto do investimento em infraestrutura sobre o PIB

Ótica	Curto Prazo	Longo prazo
Oferta	NULO	Oferta de serviço (qualidade e quantidade)
		Sustentação do crescimento
Demanda	Efeitos diretos sobre o investimento (FBKF)	NULO
	Efeitos indiretos sobre a renda e consumo	

Fonte: CBIC (2016).

De forma mais ilustrada, podemos observar no Quadro 10 que, pelo lado da oferta, a geração de serviços propriamente dito é nula, pois se efetivarão somente no médio e longo prazos, dadas as características de que os serviços em infraestrutura não se materializam (ex. construção de rodovias) antes de um ano. Já pelo lado da demanda ocorre de forma inversa, ou seja, os efeitos são percebidos no curto prazo através dos desembolsos sob a forma de investimentos em Formação Bruta de Capital Fixo⁵ FBKF (bens de capital), aliados aos efeitos indiretos sobre a renda e o consumo oriundos de tais investimentos.

No plano agregado da oferta⁶, não foi possível estimar diretamente a contribuição do componente do PAC de infraestrutura para o PIB. Mas, levando-se em consideração que os investimentos em infraestrutura do PAC foram em média de 0,9% do PIB durante o período, e podendo a elasticidade-produto dos investimentos em infraestrutura chegar a 0,3 - o PAC – se bem planejado e executado - poderia ter adicionado em torno de 0,2% ao PIB potencial. Contudo, não é possível responder à contra factual de, na ausência do PAC, qual teria sido o volume de investimentos em infraestrutura. Em outras palavras, qual seria o incremento líquido de fato resultante do PAC. Ademais, pelas falhas de planejamento e execução, a contribuição ao potencial de crescimento do PIB se torna necessariamente menor, pois diferentemente da ótica da demanda, o que importa é a expansão da capacidade de oferta no médio e longo prazo.

⁵ Formação Bruta de Capital Fixo é o indicador que mede quanto as empresas aumentaram os seus bens de capital, ou seja, aqueles bens que servem para produzir outros bens. São basicamente máquinas, equipamentos e material de construção. Esse indicador é relevante, pois através dele é demonstrado se a capacidade de produção do país está crescendo (IPEA, 2004).

⁶ Oferta Agregada= Em economia, oferta agregada representa o que as empresas, no seu conjunto, estão dispostas a produzir e a vender para cada nível geral de preços, assumindo como constantes todas as restantes variáveis determinantes da oferta agregada tais como: as tecnologias disponíveis e as quantidades e preços dos fatores produtivos.

Já na análise sob a ótica da demanda, sugere-se que a contribuição direta e indireta do PAC no período 2007-14 variou de 0,89% a 1,45% do PIB, ficando em média 1,23%. Esse é um cálculo necessariamente aproximado, tanto pela informação incompleta sobre os desembolsos anuais do PAC efetivamente realizados e que foram transformados em investimentos no ano, quanto pela impossibilidade de se avaliar os efeitos indiretos com precisão. Ainda assim, a ótica da demanda⁷ sugere que o PAC infraestrutura impulsionou a trajetória do PIB no período e – com toda a probabilidade – em anos futuros, mas foi claramente insuficiente em magnitude.

De acordo com estudos do setor de infraestrutura, há uma relação entre o PIB e a demanda por transporte rodoviário. Quando o PIB brasileiro cai, a movimentação por caminhão cai em proporção maior, e quando sobe o PIB, a movimentação dispara. Ou seja, o modal rodoviário atua como uma espécie de “variável sensível” de transporte no Brasil. Devido à carência de investimentos nos outros modais, são os caminhões quem dão conta do movimento extra de carga quando a economia está crescendo. Assim, naturalmente, quando a economia se contrai, é o modal rodoviário quem mais sente a crise.

Reflexo dos Investimentos em Infraestrutura de Transportes sobre o PIB

No Brasil, é inquestionável que se investe pouco em infraestrutura. No período compreendido entre 2007-2014, a média dos investimentos em infraestrutura rodoviária foi de 0,46% do PIB (Tabela 2). Mesmo para uma economia desenvolvida e um sistema de infraestrutura consolidado, com necessidades atendidas, esse seria um percentual reduzido, pois se calcula que para compensar a depreciação do capital fixo per capita, o investimento em infraestrutura rodoviária deveria ser da ordem de 3% do PIB.

⁷ Demanda agregada= Em economia, demanda agregada significa a totalidade de bens e serviços (demanda total) que numa determinada economia os consumidores, as empresas e o Estado, estão **dispostos a comprar**, a um determinado nível de preço e em determinado momento.

Tabela 2 - Investimento global em infraestrutura de transportes 2007-2015E*, em R\$ bilhões

Setor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015E
Transportes	17,2	23,3	30,6	35,1	36,6	40,7	51,2	53,1	38,1
Rodoviário	9,6	12,4	18,2	22	21	18,8	24,8	26,3	19,6
PIB nominal	2718	3108	3328	3887	4375	4805	5316	5687	5904
Rodoviário/PIB (%)	0,35	0,40	0,55	0,57	0,48	0,39	0,47	0,46	0,33

Fonte: CBIC (2016). *2015E (Estimativa de 2015).

Podemos verificar, na Tabela 2 que, entre 2007 e 2014, os investimentos globais em infraestrutura de transportes, e consequentemente no modal rodoviário, se elevaram de forma substancial no país, apresentando um aumento nominal significativo – expansão verificada em praticamente todos os segmentos. Em 2014, a maior parte dos investimentos em infraestrutura foi destinada ao setor de transportes (R\$ 53,1 bilhões), com destaque para o modal rodoviário (R\$ 26,3 bilhões).

Verifica-se que desde 2007, houve um aumento nominal de 208% nos recursos recebidos pelo setor, sendo 172% de aumento nominal no modal rodoviário. A estimativa dos investimentos em transportes para o ano de 2015, porém, indicou uma queda real em relação ao ano imediatamente anterior da ordem de 28%, sendo essa queda no modal rodoviário estimada em 25%.

De uma forma geral, o aumento do investimento no período entre 2007-2014 foi significativo, entretanto, não se traduziu em uma melhor oferta de serviços. No caso de transportes, sobretudo o rodoviário, o volume investido foi incapaz de responder tanto à demanda reprimida, quanto à sua expansão em anos recentes. Esse fato evidenciou-se numa crise de mobilidade urbana, em todos os modais de transporte: ferroviário, portuário, aeroviário e rodoviário. Neste último, houve aumentos significativos nos custos e, por consequência, nos preços dos fretes por conta da piora da qualidade das estradas.

Na Tabela 3, a evidência trazida por estudos que estimam a elasticidade-produto⁸ dos investimentos em infraestrutura sugerem uma magnitude de 0,1 a 0,3. Considerando a distância do país à fronteira dos melhores serviços, o efeito transformador de novos investimentos (se bem planejados e realizados) e seu grau de complementariedade, pode-se argumentar que na margem essa elasticidade para o Brasil seria mais próxima de 0,3. Em outras palavras, um incremento dos investimentos em infraestrutura de cerca de 3% do PIB para um mínimo de 5% do PIB – o absolutamente necessário para modernizar os ativos no país

⁸ Elasticidade é o grau de sensibilidade da variação na quantidade de um **produto** em relação à variação de uma variável dada (IPEA, 2008).

– levaria a um aumento do PIB potencial⁹ em 1%, desde que os investimentos fossem bem planejados, eficientemente alocados e realizados.

Tabela 3– Elasticidade-Produto dos investimentos em infraestrutura

Amostra	Elasticidade	Ano Publicação	Autor	Medida Infraestrutura
Brasil	0,30	2014	Romminger et al	Investimento público em transporte
88 países	0,10	2011	Calderón et al	Estoque de capital fixo de infraestrutura
22 países da OECD	0,22	2004	KAMPS	Estoque de capital público de infraestrutura
Países em desenvolvimento	0,16	1993	Easterly e Rebelo	Investimento público: transportes e comunicações

Fonte: Ignácio Júnior (2006) e CBIC (2016).

Ampliar o PIB potencial de 1% para 4% - factível após a implementação das reformas fiscais imprescindíveis – supõe uma expansão da taxa de investimento dos 17% do PIB (estimados para o período), para cerca de 25% do PIB. Esse esforço adicional de 8% do PIB, longe de trivial, seria compartilhado entre o setor de infraestrutura e seria responsável por um incremento de inversões de 3% do PIB, contribuindo, conforme sugerido, com um ganho de 1% do PIB potencial, e o restante da economia, por 5% do PIB.

Qualidade das Rodovias, o Custo Logístico e o Impacto na Economia

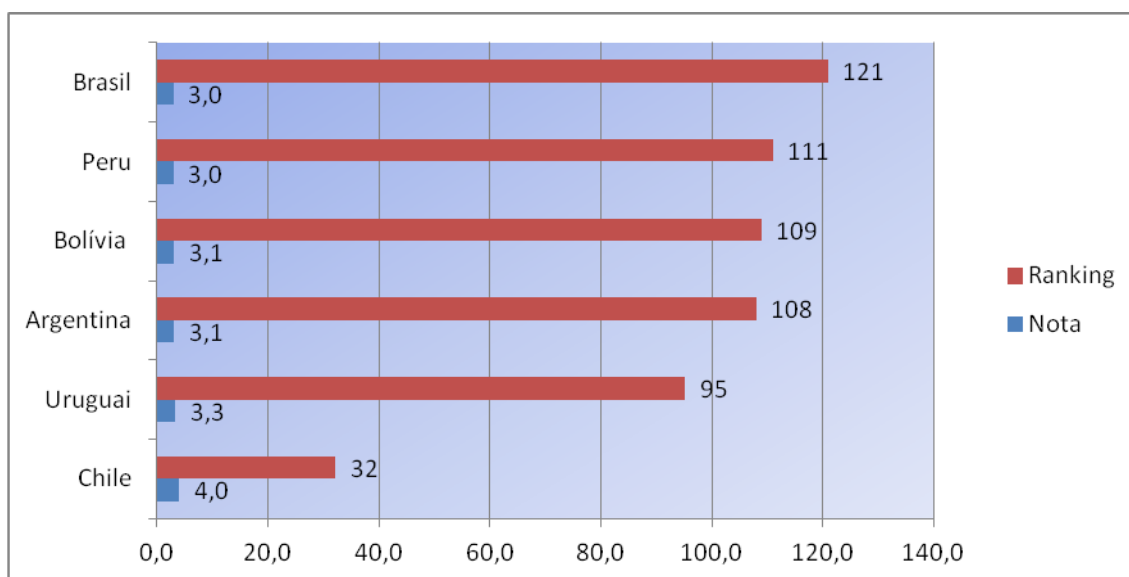
É sabido que um baixo desempenho logístico afeta diretamente o custo correspondente, calculado basicamente a partir de gastos com transporte e armazenagem de mercadorias. O fato de o Brasil ser um dos países com custos mais elevados (11,6% em 2014),

⁹ PIB Potencial= É a capacidade de oferta de uma economia. Ou como a capacidade produtiva instalada da economia. Também pode ser definido como a capacidade de crescimento da economia sem causar pressões inflacionárias - se a economia crescer além do PIB potencial, surgem pressões inflacionárias, (IPEA, 2008).

afeta a economia no seu conjunto e os setores mais dependentes da logística para operar de forma eficiente e competitiva.

A Figura 2 demonstra a posição dos países sul-americanos em um ranking de qualidade de rodovias, no qual 140 países foram avaliados em uma pesquisa aplicada pelo Fórum Econômico Mundial em 2015. Nela, o Brasil apresentou a pior nota de qualidade dos países sul-americanos (nota 3 de máximo 7), ocupando a posição 121ª no ranking, desempenho pior do que Peru e Bolívia, que ocuparam a posição 111ª e 109ª respectivamente. No continente sul-americano, os melhores resultados foram atingidos pelo Chile e o Uruguai, 32ª (nota 4) e 95ª (nota 3,3), respectivamente.

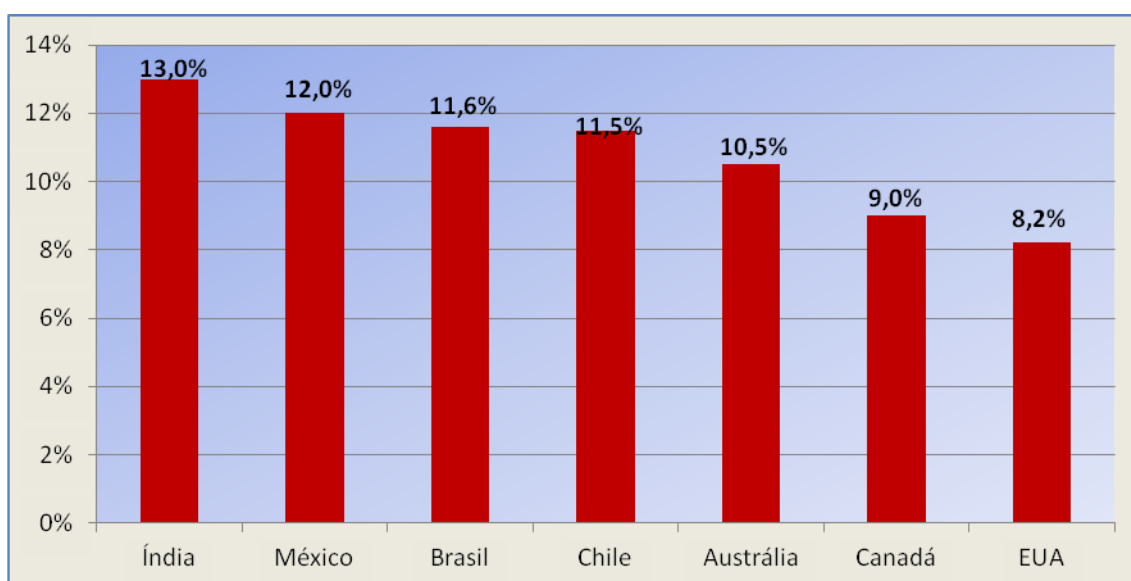
Figura 2 – Ranking de qualidade das rodovias: Países Sul-americanos



Fonte: CBIC (2016).

No PAC, a eficiência dos investimentos de modo geral também foi limitada: entre o término da primeira e da segunda etapa, observou-se um aumento médio de 46% dos custos e de 89% dos prazos das obras. Com essas deficiências, a qualidade dos serviços de transporte, sobretudo o rodoviário, assim como das rotas disponíveis para uso no país, fez com que os custos de transporte e logísticos aumentassem, encarecendo o processo produtivo no Brasil.

Figura 3 – Custos logísticos como % do PIB (Brasil e países selecionados, 2014)



Fonte: CBIC (2016).

Fica evidenciado, na Figura 3, o quanto são elevados os custos logísticos no Brasil - 11,6 % em relação ao PIB. Dentre os países selecionados no período, os custos logísticos brasileiros só não são superiores aos do México e da Índia (12% e 13% do PIB, respectivamente). No caso sul-americano, o Chile vem ligeiramente melhor, com um custo da ordem de 11,5 % de seu PIB. Países mais desenvolvidos, como a Austrália, Canadá e EUA, além de possuírem um estoque de infraestrutura instalada maior, possuem custos logísticos menores, na ordem de 10,5 %; 9,0 % e 8,2 % de seus PIBs, respectivamente.

Tabela 4 - Aumento do custo operacional conforme estado do pavimento das rodovias (%)

Estado Geral do Pavimento x Aumento Custo Operacional						
Brasil	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Total
Km	11.936	31.158	35.840	17.838	6.487	103.259
%	11,6%	30,2%	34,7%	17,3%	6,3%	100%
Custos	-	18,8 %	41,0 %	65,6 %	91,5 %	

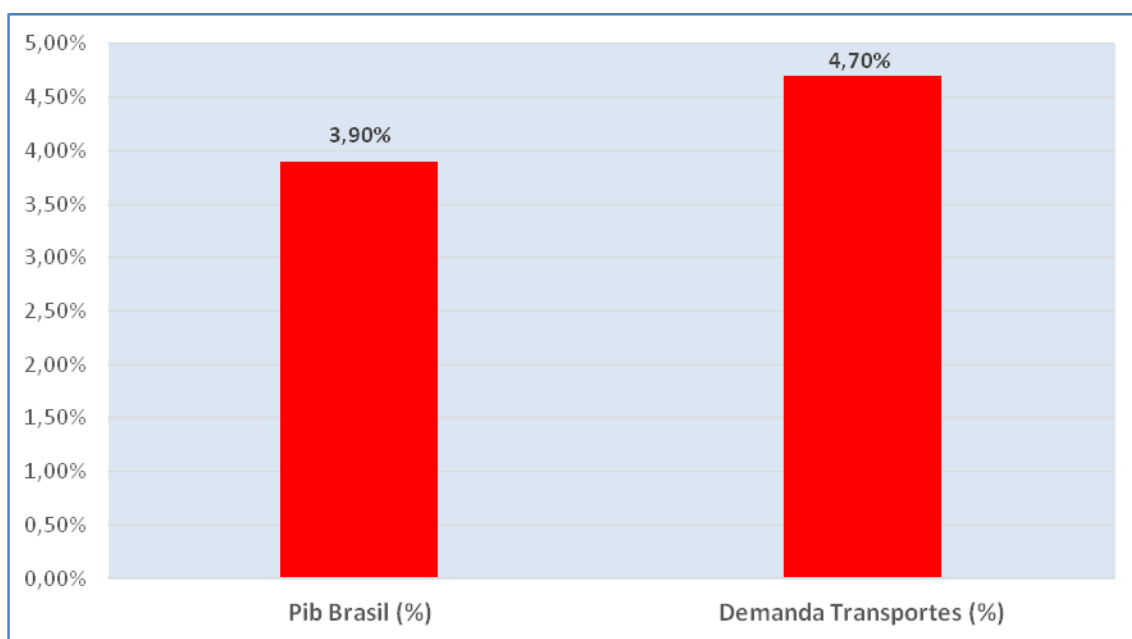
Fonte: CNT (2016).

De acordo o que revela a Tabela 4, podemos verificar que a deficiência na manutenção e na adequação da infraestrutura rodoviária dificulta a viabilidade da atividade transportadora, pois a inadequação do pavimento gera custos adicionais de até 91,5% para o transportador de cargas brasileiro.

Essa inadequada infraestrutura rodoviária compromete a eficiência do setor transportador. Apenas os problemas no pavimento identificados na pesquisa geram aumento médio do custo do transporte rodoviário de cargas de 25%. Essa elevação é custeada por toda a sociedade no preço final dos produtos e serviços negociados no mercado brasileiro e também no transporte de passageiros.

Em suma, o transporte rodoviário, que é responsável pela maior parte dos deslocamentos no Brasil, demanda rodovias em melhor qualidade para o aumento da eficiência logística, de forma que possa contribuir diretamente no processo de recuperação do crescimento econômico brasileiro.

Figura 4 – Variação PIB Brasil (R\$ bilhões) x demanda transportes (2004-2013)



Fonte: ILOS (2014).

A principal explicação pela qual o Brasil possui um custo logístico tão alto está no fato de não investir o suficientemente na ampliação de sua infraestrutura, mesmo em momentos de relativo crescimento da economia. A Figura 4 demonstra a variação percentual do PIB (em R\$ bilhões) no período 2004-2013 em relação à variação da demanda por transportes no mesmo período.

Ou seja, a taxa média anual de crescimento do PIB nesses 10 anos de análise foi de 3,90%, ao passo que o crescimento da demanda por transportes foi de 4,70%. Isso demonstra que o Brasil não investiu de forma suficiente, mesmo em época de crescimento, a ponto de não atender a demanda crescente, ocasionando pressão sob os custos logísticos e inflação, originada no aumento dos preços dos fretes, fruto do aumento da procura (demanda) pelo modal rodoviário (por falta de opção em outros modais) ser maior do que a oferta.

Tabela 5- Representatividade do modal rodoviário na matriz de transportes – (Em % TKU)

Modal	2006	2008	2010	2012	2014
Rodoviário	65 %	65 %	66 %	67 %	67 %
Ferroviário	20%	20%	20%	19%	18%
Aquaviário	11%	11%	11%	11%	12%
Dutoviário	4%	4%	4%	3%	3%

Fonte = ILOS (2016).

Fica ilustrado, na Tabela 5, que a representatividade do modal rodoviário na matriz de transportes brasileira no período do PAC foi ampliada. Em média, a mesma passou de 65 % em 2006 para 67% de participação em 2014. Em contrapartida, os demais modais sofreram redução, exceto o modal aquaviário, que contou com uma ligeira melhora em sua participação. Embora haja maior representatividade do modal rodoviário na matriz de transportes brasileira, a qualidade das rodovias de modo geral não condiz com sua importância.

Por fim, de uma forma geral, podemos perceber quão necessário se faz o aumento dos investimentos e de inversões em infraestrutura de transportes no Brasil, tanto para a manutenção do estoque já existente, como para a ampliação da infraestrutura de transportes no país, principalmente, a rodoviária (mais utilizada), para que os custos logísticos brasileiros se reduzam em proporção ao PIB, promovendo maior competitividade aos produtos nacionais e, por consequência, para o fomento da economia.

Baseado nos resultados acima expostos, oriundos da avaliação da situação real do modal rodoviário em meio ao PAC, realizou-se a análise abaixo (Quadro 11), com objetivo de identificar pontos relevantes que sirvam de subsídio à formulação de políticas públicas que priorizem e/ou promovam investimentos e melhorias na infraestrutura rodoviária, no intuito de atender a demanda reprimida, e que contribua para a competitividade, para o crescimento e o desenvolvimento econômico do nosso país.

Quadro 11- Análise dos resultados do Estudo

Nº	Questões a serem respondidas pelo Estudo	Sim	Não
1	O volume de investimentos em infraestrutura rodoviária do PAC foram significativos?	X	
2	O desempenho das ações do PAC no modal rodoviário em meio a execução do Programa foram satisfatórios?		X
3	Foi diagnosticada nesse estudo a existência de descontinuidade nos investimentos e nas obras previstas inicialmente no PAC?	X	
4	O volume de investimentos em infraestrutura rodoviária do PAC foram suficientes para suprir a demanda reprimida do modal?		X
5	O volume de investimentos em infraestrutura rodoviária do PAC se traduziu em uma melhor oferta de serviços?		X
6	Os investimentos em rodovias no PAC foram eficientes para melhorar a qualidade e o estado geral das rodovias brasileiras?		X
7	Os investimentos em rodovias no PAC foram eficientes para reduzir os custos logísticos de transportes no Brasil?		X
8	De forma geral, o PAC gozou de planejamento sistêmico eficiente nas ações de infraestrutura rodoviária?		X
9	De forma geral, as obras de infraestrutura rodoviária foram executadas com qualidade?		X
10	O Brasil pós PAC, conseguiu reverter sua longa trajetória de investimentos insuficientes em infraestrutura rodoviária?		X
11	Os erros e acertos na execução do Programa de Aceleração, podem embasar novas estratégias e contribuir para a melhoria da Gestão Pública?	X	
12	Os resultados encontrados nesse tipo de estudo podem contribuir como subsídio a formulação de políticas públicas?	X	

Fonte: Elaboração Própria.

A primeira questão nos revela que os investimentos destinados ao modal rodoviário foram significativos no PAC, pois representaram mais da metade dos investimentos globais do setor transportes (53,4 %), totalizando o montante de R\$ 81,7 bilhões no período. Desde 2007,

houve um aumento nominal de 208% nos recursos recebidos pelo setor de transportes, sendo 172% de aumento nominal somente no modal rodoviário.

Já a segunda questão revela que o desempenho das ações do PAC no modal rodoviário em meio à execução não foi satisfatório, pois se verificou um enorme descompasso entre o número de ações executadas em relação ao número de ações previstas em todo o período do PAC, ratificando o diagnóstico de ações mal planejadas do Programa, evidenciada pelos atrasos em suas execuções, oriundas de projetos mal elaborados e da burocracia estatal.

Na terceira questão, o estudo diagnosticou a existência de descontinuidade nos investimentos e nas obras previstas inicialmente pelo PAC, pelo fato de que os valores executados atingiram apenas 49% dos valores previstos no setor transportes e 72% no modal rodoviário. Aliado a isso, a partir de 2014 houve contingenciamentos das dotações destinadas ao PAC, embora previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), devido ao desequilíbrio das contas da União.

A quarta questão abordada revela que, no caso de transportes, sobretudo o rodoviário, o volume investido foi incapaz de responder tanto à demanda reprimida, quanto à sua expansão, pois a taxa média anual de crescimento do PIB nesses anos foi da ordem de 3,90%, ao passo que o crescimento da demanda por transportes foi de 4,70%. Isso retrata a insuficiência de investimentos (apenas 0,46% do PIB em média), mesmo em períodos de crescimento econômico.

A quinta questão nos revela que, apesar do aumento dos investimentos em infraestrutura rodoviária no período entre 2007-2014 terem sido significativos, os mesmos não se traduziram numa melhor oferta de serviços, quantitativa e qualitativamente, ou seja, foram insuficientes para suprir as necessidades do modal em meio à demanda crescente.

Já a sexta questão demonstra que os investimentos em rodovias no PAC não foram eficientes para melhorar a qualidade e o estado geral das rodovias brasileiras, ou seja, na classificação do estado geral das rodovias, apenas 41,8% apresentaram um estado ótimo ou bom. Já em estado regular, encontram-se 34,7%, ao passo que o estado ruim e péssimo somado 23,3%.

Por intermédio da sétima questão, o estudo confirma que os investimentos em rodovias no PAC não foram eficientes para reduzir os custos logísticos de transportes no Brasil, pelo contrário, observou um aumento médio de 46% dos custos e de 89% dos prazos das obras. Apenas os problemas no pavimento identificados na pesquisa indicam aumento médio do custo do transporte rodoviário de cargas de 25%.

Na oitava questão fica evidenciado que o PAC não gozou de planejamento sistêmico eficiente nas ações de infraestrutura rodoviária, pois a execução dos programas deixou a desejar, entre os principais motivos estavam a falta de planejamento de natureza sistêmica, de qualidade dos projetos, aliadas a processos licitatórios ineficientes.

De modo a confirmar as considerações da questão anterior, a nona questão revela que as obras de infraestrutura rodoviária foram executadas com baixa qualidade, ocasionando aumentos dos custos e atrasos sistemáticos. Os projetos consumiram, em média, mais

recursos do que programado e o aumento dos gastos (principalmente sob a forma de investimentos) não se traduziu em um aumento proporcional nos serviços.

Na décima questão, o estudo confirma que o Brasil, por intermédio do PAC, não conseguiu reverter sua longa trajetória de investimentos insuficientes em infraestrutura rodoviária. Isso em função de que a média dos investimentos foram somente da ordem de 0,46% do PIB. Isso significa que, mesmo para uma economia desenvolvida e um sistema de infraestrutura consolidado, esse representaria um percentual reduzido, pois se calcula que para compensar a depreciação do capital fixo per capita, o investimento mínimo em infraestrutura deveria ser da ordem de 3% do PIB. Em suma, os resultados evidenciaram as dificuldades do Estado brasileiro em prover uma adequada infraestrutura rodoviária.

Já por intermédio da décima primeira questão, acredito ser possível, levantados os erros e os acertos na execução do PAC, melhores estratégias de execução em programas futuros, frutos da melhoria da Governança e da Gestão, principalmente nos aspectos inerentes à constituição de um planejamento consistente e bem elaborado.

Por fim, respondendo a última questão, entendo que os resultados oferecidos por esse tipo de estudo possam contribuir, servindo de subsídio à formulação de políticas públicas, com a identificação de pontos relevantes que priorizem e promovam investimentos e melhorias na infraestrutura rodoviária, no intuito do atendimento da demanda reprimida, reduzindo os custos, contribuindo para a competitividade produtiva e para o bem-estar social.

CONCLUSÃO

Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, foi divulgado pela primeira vez em 2007 com o objetivo de expandir os investimentos em infraestrutura no Brasil e impulsionar o crescimento econômico. Tomou-se como premissa que caberia ao Estado liderar esse processo a partir da ampliação dos investimentos públicos, criando simultaneamente um ambiente atrativo ao capital privado.

Do ponto de vista do volume de investimentos, os resultados da análise revelaram que os montantes totais revertidos ao setor de transportes foram representativos no período do PAC (2007-2014), pois representaram 41,1% dos investimentos globais, ou seja, R\$ 287,7 bilhões. Mais representativo ainda, foram os investimentos destinados ao modal rodoviário que representaram mais da metade dos investimentos globais em transportes (R\$ 153,1 bilhões), totalizando o montante de R\$ 81,7 bilhões no período (53%). Assim, verificou-se que, desde 2007, houve um aumento nominal de 208% nos recursos recebidos pelo setor de transportes, sendo 172% de aumento nominal somente no modal rodoviário.

Já do ponto de vista do desempenho das ações do PAC em infraestrutura de transportes, principalmente na rodoviária, verificou-se um enorme descompasso entre o

número de ações executadas em relação ao número de ações previstas em todo o período do PAC. Ou seja, no PAC II, no qual se considerou o somatório de ações inacabadas e não iniciadas no PAC I, juntamente às previstas no PAC II, o percentual de execução das ações foi muito abaixo do desempenho previsto. Isso ratifica o diagnóstico de ações mal planejadas do Programa, evidenciada pelos atrasos em suas execuções, oriundas de projetos mal elaborados e da burocracia estatal.

De uma forma geral, o aumento do investimento em infraestrutura de transporte no período entre 2007-2014 foi significativo, entretanto, não se traduziu em uma melhor oferta de serviços. No caso de transportes, sobretudo o rodoviário, o volume investido foi incapaz de responder tanto à demanda reprimida, quanto à sua expansão em anos recentes.

Quanto à verificação de ocorrência de descontinuidade nos investimentos em infraestrutura rodoviária nas obras do PAC, o estudo revelou que os resultados, de uma forma geral, corroboraram com essa afirmação, pois os valores executados atingiram apenas 49% dos valores previstos no subsetor transportes e 72% no modal rodoviário. Aliado aos motivos da baixa execução física, ou seja, do número de ações previstas *versus* número de ações executadas estar abaixo do esperado, o componente financeiro também foi um fator impactante, pois a partir de 2014 houve contingenciamentos de parte das dotações destinadas ao PAC, embora previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), em função de desequilíbrio das contas da União.

Confirmando essa realidade, a estimativa dos investimentos em transportes para o ano de 2015 já apresentava queda real em relação ao ano imediatamente anterior, da ordem de 28%, sendo uma queda estimada de 25% no modal rodoviário.

No que diz respeito à verificação dos reflexos dos investimentos em infraestrutura de transportes sobre a economia, pode-se verificar que no período compreendido entre 2007-2014, a média dos investimentos em infraestrutura rodoviária foi de 0,46% do PIB. Isso significa que, mesmo para uma economia desenvolvida e um sistema de infraestrutura consolidado, com necessidades atendidas (ao contrário do caso do Brasil), esse representaria um percentual reduzido. Calcula-se que somente para compensar a depreciação do capital fixo per capita, o investimento mínimo em infraestrutura deve ser da ordem de 3% do PIB.

De uma forma geral, o estudo revela que no campo da oferta agregada não foi possível estimar diretamente a contribuição do componente PAC para o PIB, ou seja, qual foi o incremento líquido de fato resultante do Programa em função da existência de falhas de planejamento e, principalmente, de falhas em sua execução. Da mesma forma, no campo da demanda agregada, tomando por referência estudos de entidades de classe ligadas ao setor, sugere-se que o PAC infraestrutura impulsionou o investimento, mas foi insuficiente em magnitude para alterar a trajetória do PIB no período e, com toda a probabilidade, em anos posteriores.

No aspecto que tange à qualidade das rodovias brasileiras e seus impactos sobre os custos logísticos de transportes, o estudo revelou que, no PAC, a eficiência dos investimentos de modo geral também foi limitada, pois, entre o término da primeira e da segunda etapa, observou-se um aumento médio de 46% dos custos e de 89% dos prazos das obras. Aliado a

isso, na classificação do estado geral das rodovias brasileiras, apenas 41,8% estavam em um estado ótimo ou bom. Já em estado regular estavam 34,7% das rodovias, ao passo que o estado ruim e péssimo somaram 23,3%. Apenas os problemas no pavimento identificados na pesquisa indicam aumento médio do custo do transporte rodoviário de cargas de 25%.

Outro aspecto importante identificado pelo estudo é o de que a taxa média anual de crescimento do PIB nesses anos de análise foi de 3,90%, ao passo que o crescimento da demanda por transportes foi de 4,70%. Isso demonstra que o Brasil não investiu de forma suficiente, mesmo em época de crescimento, a ponto de não atender a demanda crescente, ocasionando pressão sob os custos logísticos e a inflação, originada no aumento dos preços dos fretes.

Por fim, a análise do resultado dos investimentos em infraestrutura de transportes, como foco no modal rodoviário à época do PAC, revelou que, no Brasil, é inquestionável que se investe pouco em infraestrutura. O resultado evidencia as dificuldades do Estado em prover a adequada infraestrutura de rodoviária no país.

Destarte, o PAC foi significativo no sentido de fomentar investimentos em infraestrutura social e econômica no Brasil. Em contrapartida, a execução dos programas deixou a desejar, pois entre os principais motivos estavam a falta de planejamento de natureza sistêmica e de qualidade dos projetos, que ocasionaram aumentos dos custos e atrasos sistemáticos. Dessa forma, os projetos consumiram, em média, mais recursos do que o programado e o aumento dos gastos (principalmente sob a forma de investimentos) não se traduziu em um aumento proporcional nos serviços de infraestrutura de transporte, incluindo a rodoviária.

Em face de todas essas evidências, verificou-se uma crise de mobilidade urbana, principalmente no modal rodoviário, por ser esse o mais utilizado, o que provocou aumentos significativos nos custos e, por consequência, nos preços dos fretes por conta da piora da qualidade das estradas.

Em suma, este estudo ratifica o quão necessário se faz o aumento dos investimentos em infraestrutura de transportes no Brasil, tanto para a manutenção do estoque já existente, como para a ampliação da infraestrutura de transportes em todos os modais, principalmente o rodoviário, por ser esse o mais utilizado, para que os custos logísticos se reduzam em proporção ao PIB, atraindo, assim, mais investimentos privados, promovendo maior competitividade aos produtos nacionais e, por consequência, para o fomento da economia.

Frente a essa realidade, o ideal seria que o Brasil multiplicasse por pelo menos seis vezes o atual patamar de investimentos em infraestrutura rodoviária para conseguir eliminar os gargalos acumulados ao longo de décadas de volume insuficiente de inversões. Portanto, constata-se que muito resta por fazer se o país deseja ter disponível uma infraestrutura adequada ao tamanho e à importância de sua economia.

Como proposta de linha de pesquisa, acredito ser importante desenvolver um maior número de análises quantitativas dos impactos desses investimentos em estoques de equipamentos de infraestrutura rodoviária sobre o Produto Interno Bruto. Ou seja, em última instância, o objetivo seria compreender o impacto quantitativo e qualitativo dos investimentos

em infraestrutura de transportes rodoviário sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. Com esses instrumentos bem desenvolvidos, é de se esperar que possam ser formuladas políticas públicas mais consistentes e com maior efetividade. Espera-se também que, através delas, se possam estimular investimentos privados com maior relevância para a cadeia produtiva nacional e, por consequência, para o fomento da economia do país.

Como limitações desse estudo, podemos elencar vários fatores. Entre os principais estão a falta de clareza e a escassez de dados sobre o programa, projetos e ações, evidenciando que o próprio governo não chegou a realizar uma análise de custo-benefício do seu principal programa de investimento, apresentando relatórios de acompanhamento de sua execução, que nem sempre primavam pela transparência e objetividade. Aliado a isso, a restrita literatura e os poucos estudos de impacto do programa sobre a infraestrutura de transportes, principalmente no modal rodoviário, contribuíram para dificultar a obtenção de resultados mais minuciosos.

Como propostas de trabalhos e estudos futuros, sugere-se a análise dos impactos dos investimentos em infraestrutura de transportes, principalmente do modal rodoviário, sobre a oferta e a demanda agregada, em função de ser esse o modal mais importante e demandado na matriz de transporte de cargas e de passageiros em nosso país. Tal estudo deve identificar pontos relevantes que sirvam de subsídio à formulação de políticas públicas que priorizem e/ou promovam investimentos e melhorias na infraestrutura rodoviária, no intuito de atender a demanda reprimida, reduzindo os custos e contribuindo para a competitividade, para o bem-estar social e para o crescimento e o desenvolvimento econômico do nosso país.

REFERÊNCIAS

- BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- BARBOZA, Maxwell A.M.; **A ineficiência da infraestrutura logística no Brasil**, mar./jun. 2014. Disponível em: < <http://www.revistaportuaria.com.br/noticia/16141>>. Acesso em 30 mar.2017.
- BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perspectivas do Investimento no Brasil**, ago./set. 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/ Site BNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pibsintese_infravfinal.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pibsintese_infravfinal.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2017.
- CNT - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de Rodovias 2011: - Relatório Gerencial**. Brasília, dez./dez, 2011. Disponível em: < <http://pesquisa.rodovias.cnt.org.br/Downloads/Edicoes//2011/Relat%C3%B3rio%20Gerencial/Relat%C3%B3rio%20Gerencial%202011.pdf>>. Acesso em: 17 e 18 mar. e 29 abr. 2017.

CNT - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de Rodovias 2016: - Relatório Gerencial**. Brasília, dez./dez, 2016. Disponível em: <<http://pesquisarodo.vias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 17 e 18 mar. e 29 abr. 2017.

COLLA, J. E. **Breve relato sobre o estudo da logística**. Administradores, São Paulo, 3 nov. 2006. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/membros/jps/?pagina=menbrosespa%20cosabertocorpo&idColuna=2882&isColunista=12007> Acesso em: 10 de Ago. 2017.

CBIC - CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **PAC-Avaliação do Potencial de Impacto Econômico**, jun.2016. Disponível em: <<http://cbic.org.br/migracao/sites/default/files/PAC%20-%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Potencial%20de%20Impacto%20Econ%C3%B4mico.pdf>>. Acesso em jul./set.2017.

COPPEAD. Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Transporte de Cargas no Brasil**, Rio de Janeiro, mar./mar. 2017. Disponível em: <<http://www.logistica.descomplicada.com/wp-content/uploads/2010/07/Transporte-de-Cargas-no-Brasil-Diagn%C3%B3stico-e-Plano-de-A%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 21/04/2017.

DNIT- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE. **Relatório Anual**. Brasília, jan./mar. 2017. Disponível em: < www.dnit.gov.br>. Acesso em: 21/04/ 2017.

ILOS – INSTITUTO DE LOGÍSTICA E SUPPLY CHAIN. **Custos Logísticos no Brasil**, nov./nov. 2014. Disponível em: < <http://www.ilos.com.br/web/custos-logisticos-no-brasil/>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ILOS – INSTITUTO DE LOGÍSTICA E SUPPLY CHAIN. **Cenário da Estrutura Rodoviária no Brasil**, jun./ago. 2016. Disponível em: <http://www.ilos.com.br/web/index.php?option=com_content&task=view&i=1807&Itemid=74>. Acesso em: 17 mar. 2017.

JÚNIOR IGNÁCIO, T. de A, **Investimento em Infraestrutura e Crescimento Econômico no Brasil**, 2006. Disponível em: < <http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/economia/article/viewFile/3849/3061>>. Acesso em ago./set. 2017.

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Investimentos na Infraestrutura de Transportes: Avaliação do Período 2002-2013 e Perspectivas para 2014-2016**, jan./jan. 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2014.pdf. Acesso em 28 e 29 abr. 2017.

MILLENNIUM – INSTITUTO. **A falta de planejamento é um problema cultural no Brasil**, jun./jul.2013. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/divulgacao/entrevistas/a-falta-de-planejamento-um-problema-cultural-brasil/>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

MOURA A. R, **Dicionário de Logística**. São Paulo: IMAN, 2004.

NOVAES, A. G. **Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição: estratégia, operação e avaliação**. 3ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO I (PAC I). **Relatório de Transportes 2010**, Brasília jan./dez. 2010. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-4>>. Acesso em: 22/04/2017.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO II (PAC II). **Relatório de Transportes 2015**, Brasília jan./dez. 2015. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/pac/pac-2/pac-2-relatorio-12> >. Acesso em: 20/06/2017.

RODRIGUES, P. R.A. **Introdução aos Sistemas de Transporte e a Logística Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

SENNA, Luis Afonso dos Santos. **Economia e Planejamento dos Transportes**. Rio de Janeiro: Campus, 2014.

TCU- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Programa de Aceleração do Crescimento: Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República**, Brasília jan./dez. 2014. Disponível em: < http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contasgoverno/contas2013/docs/CG_2013_Tabelas_PAC.pdf >. Acesso em ago. 2017.

TCU- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Programa de Aceleração do Crescimento: Relatório de Acompanhamento**, Brasília ago. 2016. Disponível em: < <https://contratospublicos.com.br/tcu-relatorio-de-acompanhamento-no-programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac-exercicio-de-2010-avaliacao-da-execucao-orcamentaria-dos-investimentos-alocados-nos-orcamentos-fiscal-e-da-seguridade/jurisprudencia> >. Acesso em out. 2017.

TRICHES, Divanildo; SIMONETTO, Márcio Luiz. **A análise da condução da política monetária após a implementação do Plano Real: 1994 a 2004**. Caxias do Sul, Educs., Cap. 12. p. 239 – 259, 2006.

VIEIRA, Guilherme B. B. **Transporte Internacional de cargas: Aduaneiras**, 2002.

GESTÃO PÚBLICA EM SAÚDE E O PLANEJAMENTO DE LONGO E MÉDIO PRAZO NO RS: análise de caso do Rumos 2015 e do PPA 2008/11 da SES/RS¹

Rosanne Lipp João Heidrich²

Resumo: O artigo busca avaliar a compatibilidade entre as diretrizes propostas para a saúde pública em dois planos realizados em distintos governos no Rio Grande do Sul, um de longo prazo e de caráter estratégico e outro de médio prazo, de natureza tático-operacional. Nesse sentido, as propostas realizadas para o setor saúde pelo plano de longo prazo Rumos 2015, realizado em 2005, são comparadas a programas, ações e recursos financeiros posteriormente executados pelo Plano Plurianual 2008/2011 da Secretaria Estadual de Saúdes – SES/RS. O estudo apoia-se em pesquisa documental e na análise descritiva de dados obtidos no Sistema de Planejamento e Gestão – SISPLAG e outras fontes, desenvolvida a partir de conceitos relacionados ao planejamento público. Conclui-se que, em nível conceitual, há compatibilidade entre as diretrizes dos planos. Entretanto, em termos materiais, verifica-se que no PPA 2008/2011, as metas planejadas, entre outras, nas ações Regionalização da Saúde, e na Assistência em Média e Alta Complexidade, em termos do número de leitos hospitalares, têm respectivamente, resultado insuficiente e aquém do número preconizado pela Organização Mundial da Saúde e adotado no Rumos 2015. Além disso, a disparidade entre os recursos financeiros previstos pelo plano de longo prazo e a dotação e execução no médio prazo demonstra a insuficiência para o alcance de uma situação mais favorável para a assistência em saúde pública, o que se reflete nos resultados dos indicadores em saúde.

Palavras chave: Planejamento. Gestão pública. Saúde pública. Avaliação. Políticas públicas em saúde.

PUBLIC HEALTH MANAGEMENT AND LONG AND MEDIUM-TERM PLANNING IN RS: case study of Rumos 2015 and PPA 2008/11 of SES / RS

Abstract: The article seeks to evaluate the compatibility between the proposed guidelines for public health in two plans carried out in different governments in Rio Grande do Sul, a long-term strategic and a medium-term, tactical-operational nature. In this sense, the proposals made for the health sector by the long term plan Rumos 2015, carried out in 2005, are compared to programs, actions and financial resources subsequently executed by the Pluriannual Plan 2008/2011 of the State Health Secretariat - SES / RS. The study is based on documentary research and the descriptive analysis of data obtained in the Planning and Management System - SISPLAG and other sources, developed from concepts related to public planning. It is concluded that, at the conceptual level, there is compatibility between the guidelines of the plans. However, in material terms, it is verified that in the PPA 2008; 2011, the planned goals, among others, in the actions Regionalization of Health, and in the Assistance in Medium and High Complexity, in terms of the number of hospital beds, respectively have insufficient results or less than the number recommended by the World Health Organization and adopted in Rumos 2015. In addition, the disparity between the financial resources foreseen by the long-term plan and the allocation and implementation in the medium term demonstrates the insufficiency to achieve a more favorable situation for public health assistance, which is reflected in the results of health indicators.

Keywords: Planning. Public administration. Public health. Evaluation. Public health policies.

¹ Artigo elaborado a partir da monografia apresentada para o trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública na Universidade Federal de Santa Maria - UFSM, em 2012.

² Analista de Planejamento Orçamento e Gestão, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Especialista em Gestão Pública E-mail institucional: rosanne@spgg.rs.gov.br

INTRODUÇÃO

O alcance de uma situação mais promissora em relação à realidade atual tem constituído a ambição das nações e Estados ao longo do tempo. De modo que planejar e avaliar os resultados da ação pública assume reconhecida importância na administração estatal, sobretudo em busca da equidade no alcance das políticas sociais. O que contribui para a formação de um campo de conhecimento específico para a administração pública no Brasil, uma vez que os conteúdos foram extraídos inicialmente das teorias da Administração Geral (DAGNINO, 2009, p 54),

Por outro lado, seja pela variedade de métodos e profusão de abordagens, e pela valorização das relações de mercado em contraposição às ações do Estado, “discorrer sobre Planejamento não é tarefa fácil, [...] pois essa atividade perdeu credibilidade devido a sua aparente ineficácia, sobretudo a partir dos anos 90, através do desgaste gerado pelos efeitos inesperados, na vida da sociedade, de planos e políticas que privilegiaram o encolhimento da ação estatal”, conforme observou Costa (2008).

Assim, planejar, segundo De Toni (2009) e Garcia (2000) implicaria ainda, manipular variáveis políticas em situações de poder compartilhado, entre os diferentes atores e forças sociais, que também planejam e formulam estratégias.

Um plano aponta para o futuro e distingue o que não é fácil de ser visto, o que não é trivial, mas importante para a construção do futuro desejado.” (GARCIA, 2012, p.449). Planejar significa prever, antecipar e preparar algo que ainda não aconteceu. Inclui, ainda, a identificação e seleção das possibilidades presentes, com o objetivo de alcançar o futuro pretendido.

Dessa forma, o planejamento reveste-se de grande importância para o alcance do desenvolvimento de um Estado, seja no longo prazo, por definir as diretrizes que orientarão as políticas públicas, seja no médio prazo, por definir o plano orientador da gestão de governo consoante essas políticas.

A Administração Geral identifica a gestão como “um conjunto de princípios, de normas e de funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e a sua eficiência, para obter determinado resultado [...] representada por um modelo explicativo abrangendo quatro etapas: Planejamento, Execução, Avaliação e Controle” (MALMEGRIN, 2010, p. 14). Nesse contexto se inseriria o ciclo de gestão operacional PEAC que inclui a realização das etapas contínuas de Planejamento (P), Execução (E), Avaliação (A) e Controle (C) (MALMEGRIN, 2010, p. 25). E, conforme a teoria, através da realização e dos resultados das duas últimas etapas, Avaliação (A) e Controle (C), o aperfeiçoamento das ações realizadas seria alcançado.

Entretanto, no âmbito do setor público, ocorrem diferentes ciclos de gestão, que correspondem aos ciclos de poder político-administrativo, identificados de modo temporal como o período de quatro anos de uma gestão de governo. E, em termos do planejamento governamental, este também compreende diferentes ciclos, identificados como planejamento

de longo e médio prazo, sendo que para que os resultados do planejamento de longo prazo se materializem, sua execução deve ser organizada a partir do planejamento de médio prazo, realizado em um ou mais ciclos de gestão de diferentes governos.

Esse artigo tem por ênfase a análise de instrumentos de planejamento propostos e realizados em diferentes ciclos de gestão sobre a temática da saúde pública. Pretende-se que os aportes teóricos da ciência da administração apoiem a reflexão por meio da análise de caso, que tem por objetivo verificar a compatibilidade e a relação de continuidade entre instrumentos de planejamento de longo e médio prazo realizados no Rio Grande do Sul em recentes gestões de governo.

Por meio da análise de caso, buscou-se realizar uma avaliação sistemática das propostas para a saúde pública no RS, contidas no plano de longo prazo RUMOS 2015 e no Plano Plurianual - PPA 2008/2011, avaliando se os programas e metas desse último corresponderam às diretrizes e às metas preconizadas pelo primeiro, contribuindo para o alcance da visão de futuro em busca de um cenário mais promissor para a atenção à saúde da população e para o desenvolvimento social do RS.

Para alcançar tais objetivos e visando qualificar a análise, buscou-se: (i) situar o contexto de realização dos planos de maneira mais ampla; (ii) descrever e comparar os processos e a metodologia empregados na realização dos planos; (iii) verificar a compatibilidade que guardaram entre si as diretrizes dos dois planos, no âmbito do tema destacado; (iv) avaliar o alcance das metas propostas pelos planos. Para tanto, se realizou a análise de estratégias do plano de longo prazo Rumos 2015, que incluem programas para o setor saúde, respectivamente: Fortalecimento da Rede de Cidades Médias do Rio Grande do Sul e Inclusão Social, em contraponto aos programas e ações que materializaram as estratégias para o setor saúde incluídas no plano de médio prazo PPA 2008/2011 do RS.

O artigo se organiza em cinco seções além desta Introdução e da Conclusão. A primeira analisa os contextos e processos de realização dos dois planos de modo geral, na segunda seção se analisam as diretrizes e metas do Rumos 2015 para a saúde pública. Na terceira seção se abordam os programas, ações, produtos e metas do PPA 2008/2011 da Secretaria da Saúde que guardam correspondência com as diretrizes propostas pelo Plano Rumos 2015. Nas duas últimas seções se avaliam os resultados do PPA 2008/2011 do setor saúde em termos das metas e indicadores alcançados, avaliando se tais resultados foram efetivos para contribuir na materialização das diretrizes preconizadas para o setor saúde no RS, pelo plano Rumos 2015. Tais diretrizes além de constituírem metas para aprimorar a prestação dos serviços públicos em saúde representavam, ainda, estratégias para o alcance do desenvolvimento regional do Estado.

CONTEXTO E PROCESSO DE REALIZAÇÃO DOS PLANOS

Os planos Rumos 2015 e o PPA 2008-2011 foram desenvolvidos por processos e contextos diferentes. O Rumos 2015 é um plano de longo prazo, elaborado no ano de 2005, sob a coordenação do Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico da Secretaria de Coordenação e Planejamento - SCP, contou com o apoio de um consórcio privado, a Consultoria Técnica do Consórcio Booz Allen Hamilton - FIPE – HLC, definido por meio de licitação internacional, e com a participação de mais de 70 técnicos. Contou, ainda, com a participação de diversos órgãos públicos estaduais e com o auxílio de especialistas em logística de transportes e desenvolvimento regional, além de incluir a participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES e das universidades regionais.

Por sua vez, o PPA 2008/2011 consiste em um plano de médio prazo, realizado sob a coordenação do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, denominações que assumiram, na gestão de governo posterior àquela da realização do Rumos 2015, respectivamente o departamento e o órgão que o haviam coordenado. Sua elaboração ocorreu no período de janeiro a maio de 2007, primeiro ano da gestão 2007/2010 do governo estadual, e envolveu os setores e atores responsáveis pelo planejamento nos diferentes órgãos da administração do Estado. A metodologia de elaboração do PPA objetivava a sistematização de programas que incluíam as ações a serem desenvolvidas pelos órgãos, cujos produtos propiciariam o alcance das metas e a alteração dos indicadores de saúde pública para uma situação mais favorável.

A seguir, detalham-se as características de ambos os planos.

O plano de longo prazo Rumos 2015

Elaborado em 2005 pelo Governo do Estado do RS, o “Rumos 2015” tratou-se de um conjunto de estudos que contemplou um plano de longo prazo. Sua denominação faz alusão ao horizonte de análise. Após a análise e o diagnóstico das desigualdades regionais e dos entraves ao desenvolvimento nos diferentes setores, o estudo apontou estratégias, programas e ações que o Estado deveria implementar, tanto através do poder público, quanto da iniciativa privada, nos dez anos seguintes, buscando o desenvolvimento equilibrado dos setores da economia estadual e a superação das desigualdades regionais.

Quanto a sua metodologia, o estudo incorporou novas concepções, emergentes à época, como a de sustentabilidade, globalização da economia, estabilização econômica do país e de esgotamento do modelo do Estado investidor. Assim, caracterizava um novo paradigma de planejamento, que se opunha ao modelo tradicional do planejamento regional ou setorial (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p.12 e 13).

A diretriz maior do plano “Rumos 2015” foi o planejamento estratégico. Ou seja, além dos diagnósticos e avaliação da situação do Estado, o plano procurou “identificar linhas de ação, programas e projetos capazes de servir de base para a ação concreta dos agentes públicos e privados envolvidos na realidade viva do desenvolvimento do Estado e suas regiões” (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p.7), tendo em vista as disparidades regionais, identificadas como um dos pontos fracos do desenvolvimento econômico e social do Estado. Constituíram objetivos do estudo Rumos 2015:

- Diminuição das desigualdades regionais;
- Redução das desigualdades sociais;
- Combate à pobreza;
- Implementação de base logística de suporte ao desenvolvimento regional;
- Aumento de competitividade econômica do Estado.

No âmbito da infraestrutura do Estado, o Rumos 2015 visou detectar quais os gargalos no transporte, quais as obras mais significativas para o setor produtivo, quais as regiões que poderiam ter setores potencializados e qual o melhor aproveitamento para a estrutura existente, à época, para atender ao crescimento da economia gaúcha.

Por tratar-se de um estudo tendencial, ao final, tinha por objetivo disponibilizar dois cenários para o Rio Grande do Sul. O primeiro refletiria os efeitos da tendência de desenvolvimento verificada naquele período, e o segundo permitiria visualizar como se constituiria o perfil socioeconômico do Estado a partir da implementação das diretrizes propostas no plano de desenvolvimento de longo prazo.

O plano de trabalho para elaboração do Rumos 2015 foi estruturado em sete etapas a partir do marco inicial, que ocorreu em novembro de 2004, momento em que foram definidos e uniformizados os enfoques e escopo do trabalho, mobilizados os atores, ajustado o cronograma e, simultaneamente, realizada a articulação com as secretarias de Estado e os demais órgãos e instituições intervenientes para os estudos e levantamentos necessários. As etapas do estudo foram desenvolvidas durante o ano de 2005 (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p.24 e 25). O gerenciamento do projeto e a comunicação interna do projeto entre os profissionais estabelecidos em Porto Alegre, São Paulo e demais cidades ocorreu por meio de um site estruturado pela SCP, o que auxiliou também no armazenamento da memória dos relatórios parciais e finais.

O volume 1 do Rumos 2015 aborda “O Desafio do Desenvolvimento Regional e Estratégias para o Estado”. Neste, analisa-se detalhadamente o caráter das regionalizações no RS, desde as governamentais, empresariais e políticas, até os conflitos de governança existentes à época. Essa análise definiu a proposta de regionalização funcional para fins de

planejamento, considerando as regionalizações existentes como pano de fundo e respeitando a regionalização preexistente dos COREDES, por tratar-se de agregação com histórico e capital social relevante para o Estado (RIO GRANDE DO SUL, vol. 1, p. 146).

A proposta de regionalização funcional elaborada pelo estudo Rumos 2015 definiu as atuais nove Regiões Funcionais – RF de planejamento no RS³. Essa definição deu-se a partir de um sistema multicriterial de avaliação, que considerou e confrontou entre si as informações, espacializadas no território, em seis dimensões: econômica, capacitação para o planejamento e ação social, inovações, e capital social e ambiental. Estas dimensões incluíam vários indicadores, a partir dos quais foram identificados 60 polos regionais no estudo Rumos 2015.

A partir do cenário tendencial encontrado à época, para o Brasil e para o RS, foi construída a visão estratégica para o Estado. Esta contemplou um plano contendo programas e projetos, assim como a definição de investimentos nas dimensões consideradas, para cada uma das regiões funcionais. O impacto da distribuição regional dos investimentos tinha uma tendência redistributiva, uma vez que as regiões que detinham as maiores participações do PIB estadual seriam relativamente menos aquinhoadas pelos investimentos propostos (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 402).

Além disso, os critérios selecionados pelo estudo Rumos 2015, nas diversas dimensões, buscaram captar três lógicas distintas: a lógica do consumo por bens e serviços, a lógica de produção e a lógica de mediação governamental. Entre os critérios selecionados na dimensão do consumo por bens e serviços, foi considerado o consumo por serviços de assistência à saúde. É a partir desse contexto que o estudo Rumos 2015 analisa e avalia a polarização da oferta em saúde nas regiões do RS e, posteriormente, inclui no seu plano de desenvolvimento regional as diretrizes consideradas importantes não só para a atenção a saúde, como também para a promoção do desenvolvimento social mais amplo das regiões do Estado.

A Visão Estratégica para o desenvolvimento do Estado, definida através do desenvolvimento regional, incluía seis estratégias específicas, as quais permitiam produzir interações entre si, de modo que o alcance de uma estratégia poderia potencializar o alcance dos resultados de outras. São elas:

- ▶ Aumento da Competitividade
- ▶ Fortalecimento Urbano-Industrial da Rede de Cidades Médias
- ▶ Conservação do Potencial Ambiental
- ▶ Inclusão Social
- ▶ Estrutura de Governança
- ▶ Planos Regionais para o Desenvolvimento e Superação de Desigualdades, pactuados.

(Rio Grande do Sul, 2006, p. 39)

³ Os Anexos 1 e 2 apresentam o mapa do RS com as nove regiões funcionais, os COREDES incluídos em cada região e as respectivas cidades polo ali localizadas.

Cada estratégia foi detalhada por meio de programas, setoriais e intersetoriais, e estes, por sua vez, detalhados em subprogramas e projetos, onde foram especificados os recursos a serem investidos em três intervalos: 2006/2007, 2008/2011, 2012/2015. Tais intervalos de tempo coincidiam com os períodos de vigência dos planos plurianuais: o primeiro considerava os dois últimos anos do PPA vigente (PPA 2004/2007), enquanto os outros ocorreriam em gestões de governo subseqüentes. Dessa forma, os programas e seus projetos continham propostas importantes para superar os entraves e desafios ao desenvolvimento das regiões do Estado.

À época da realização do plano estratégico “Rumos 2015”, a administração pública estadual executava os programas e as ações integrantes do PPA 2004-2007, elaborado em 2003, no primeiro ano de mandato daquele governo. Assim, um maior alinhamento entre as orientações do plano Rumos 2015 e do Plano Plurianual poderia ocorrer a partir do próximo PPA, isto é na gestão de governo seguinte, como será visto a seguir.

O Plano Plurianual 2008/2011 do Rio Grande do Sul

Em 2007, o novo governo eleito para o Governo do Estado no RS elaborou o seu plano plurianual, que vigoraria desde 2008 até o final de 2011. O “PPA 2008-2011”, instituído pela Lei Nº 12.749, de 20 de julho de 2007, definiu a ação do governo, visando ao desenvolvimento socioeconômico e à diminuição das desigualdades regionais.

A concepção dos programas e das ações em temas setoriais ou transversais foi desenvolvida de modo integrado entre as diferentes instâncias executivas da administração pública ou, ainda, em articulação com a iniciativa privada, o terceiro setor e as demais esferas de governo (SEPLAG, 2011).

Para sua realização, foi utilizado o Sistema de Planejamento e Gestão – SISPLAG⁴, no módulo de elaboração do plano plurianual. Esse sistema possibilitou o acompanhamento do processo de elaboração do plano plurianual entre as equipes setoriais e o órgão de planejamento do Estado.

O mesmo sistema foi estruturado para receber periodicamente as informações dos órgãos setoriais a respeito do desenvolvimento dos programas, através das ações realizadas e produtos obtidos, visando ao alcance das metas bem como dos indicadores aferidos, de modo a permitir que o monitoramento do ciclo de planejamento, orçamentação e gestão do PPA, produza informações úteis para subsidiar a ação governamental, orientando-a para a execução das políticas e a redução das desigualdades, tal como prevê o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2012).

⁴ O SISPLAG inclui as versões dos PPAs realizados no RS, desde a versão 2004/2007, sendo possível consultar os programas realizados em cada gestão de governo desde então. Com relação aos programas da Secretaria Estadual de Saúde – SES observa-se que seu número tem diminuído. Comparando-se os três últimos PPAs: 2004/2007, 2008/2011 e o 2012/2015, verificam-se, respectivamente, 22, 09 e 03 programas.

O RUMOS 2015 E AS DIRETRIZES PARA A SAÚDE PÚBLICA

O tema da saúde pública é inserido no contexto do estudo e plano Rumos 2015 sob a ótica do fortalecimento das cidades médias do RS e busca de melhor qualidade de vida através da oferta de serviços públicos para a promoção do desenvolvimento regional. Na etapa da avaliação, foram realizadas análises regionais com o objetivo de verificar a disponibilidade e a oferta dos serviços públicos em cada uma das regiões.

Dessa forma, na “Dimensão Social” encontra-se a análise da “Polarização de Serviços de Saúde” que mapeia “os fluxos da origem (local de moradia) e destino (local de atendimento) da população que frequenta unidades de saúde, indicando igualmente a interação entre os centros urbanos na busca desses serviços” (RIO GRANDE DO SUL, vol. 1, p. 152). Essa análise baseou-se no estudo “Aglomerados de Saúde no Rio Grande do Sul”, realizado, em 2002, pelo Ministério da Saúde, através da Unicamp/Nesur.

Tendo em vista o estudo aqui realizado, são consideradas as estratégias que incluem programas para o setor saúde, respectivamente: Fortalecimento da Rede de Cidades Médias do Rio Grande do Sul e Inclusão Social.

A partir dessas estratégias e dos programas propostos, verifica-se que havia, à época, uma avaliação de que as carências em termos da assistência à saúde da população, nas cidades médias, refletiam-se diretamente nos aspectos da assistência regional deficitária à saúde da população. Portanto, essas carências não só contribuíam insuficientemente para melhorar a situação de saúde da população nas regiões, mas também motivavam a emigração da população em direção às cidades da região metropolitana, onde a oferta dos serviços de saúde era mais ampla.

Entre os desafios estava a concentração de serviços na Rede Urbana no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, o que produzia um intenso movimento migratório de outras cidades, repercutindo no esvaziamento de regiões do Estado. Diante disso, propunha-se que:

O fortalecimento da rede de cidades médias por medidas tais como apoio à industrialização, capacitação social, localização de serviços de apoio à logística, padrões urbanos adequados e ampliação do acesso à internet, entre outras, poderão, a médio e longo prazo, torná-las atrativas a atividades econômicas e destino das populações migrantes, redistribuindo, com menor desigualdade, os benefícios socioeconômicos pelo espaço gaúcho. (Booz Allen – FIPE – HLC, Rio Grande do Sul, 2006, p. 36)

Sendo assim, a oferta de serviços de saúde tinha importância não só pela ampliação do atendimento em saúde, mas por contribuir para a própria fixação da população nas regiões, ampliando o número de postos de trabalho diretos no setor saúde, os quais promoveriam a geração e incremento da renda da população nos municípios.

Quadro 1- Estratégias, programas, projetos no setor da saúde presente no Rumos 2015 e recursos estimados (R\$ Mil)

Estratégia	Programa	Projeto	2006/07	2008/11	2012/15	Total
Fortalecer a Rede de Cidades Médias do RS	1. Capacitação Social urbana	1. Incremento de Leitos	21.136	123.218	231.145	375.499
		2. Expansão do Programa Saúde da Família	22.464	81.216	24.480	128.160
Inclusão Social	2. Melhoria do atendimento em Saúde	1. Construção de leitos hospitalares	-	-	-	-
		2. Ampliação de empregos Médicos	50.603	144.972	145.548	341.123
		3. Ampliação de empregos de Enfermeiros	46.020	91.817	117.123	254.960
		Expansão do Programa Saúde da Família	41.664	106.080	198.432	346.176
Total R\$			181.887	547.303	716.728	1.445.918

Fonte: Adaptado de RIO GRANDE DO SUL, 2006.

Por sua vez, nas Tabelas 1, 2 e 3, são relacionadas às metas a serem alcançadas para a saúde no RS, de acordo com o Rumos 2015. Na Tabela 1, são apresentadas as metas para leitos hospitalares, por Região Funcional, e período de investimento, considerando alcançar o coeficiente de 4,5 leitos/1000hab, recomendado pela Organização Mundial da Saúde – OMS.

Tabela 1: Leitos hospitalares nas Regiões Funcionais- metas/período

RF	2007	2011	2015	Total
1	2.450	4.140	4.155	10.745
2	278	509	515	1.302
3	268	465	473	1.206
4	246	445	454	1.145
5	319	563	556	1.438
6	123	225	218	566
7	104	180	176	460
8	144	252	241	637
9	25	-	-	25
Total	3.957	6.779	6.788	17.524

Fonte: Rio Grande do Sul, 2006

Dados divulgados pela SES/RS em 2005, sobre os indicadores de saúde, informam que no período entre 2000 e 2004 ocorreu uma redução do número de leitos no RS, do número total de 31.154 leitos, em 2000, no RS, esse número decresceu ano a ano somando em 2004 o total de 30.446 leitos no Estado. Ou seja, o indicador evoluiu negativamente, passando

de 3,09 leitos/1000hab em 2000, para 2,81 leitos/1000hab em 2004, de modo que havia uma defasagem da ordem de 1,6 leitos/1000hab no RS à época da realização do Plano Rumos 2015. Tal redução se deveu à orientação federal de concentrar os leitos em algumas regiões do RS junto aos recursos relacionados aos atendimentos de maior complexidade em saúde. Decisão que ocasionou o fechamento de pequenos hospitais, em cidades do interior, os quais nem sempre atendiam aos novos padrões construtivos previstos em Norma Técnica para a estrutura física dos Estabelecimentos Assistenciais à Saúde⁵, o que levou à concentração dos leitos nas maiores cidades do Estado, ampliando o transporte de enfermos desde suas cidades de origem às cidades maiores do RS.

Quanto ao número de médicos por 1000 habitantes, em 2005, nas 19 Coordenadorias de Saúde – CRS, do RS, esse era bastante díspar. Enquanto na 1ª CRS, que inclui a capital do Estado e os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre havia uma grande oferta de médicos, da ordem de 3,2 médicos por 1000 habitantes em outras CRS este indicador era da ordem de 0,5 médicos/1000hab, o que demonstra a concentração do recurso, conforme dados publicados nos indicadores de recursos e cobertura pela SES/RS (Rio Grande do Sul, 2006).

Portanto, embora o indicador do número de médicos médio para o Estado, à época ultrapassasse a meta prevista pelo RUMOS 2015 (1,9/1000 médicos em média) este plano tinha por meta o alcance de uma distribuição mais equânime do recurso, empregos de médicos, nas regiões do RS. E, a Tabela 2, extraída do Rumos 2015, apresenta a demanda, em números absolutos, da ampliação de empregos de médicos por Região Funcional, por período de investimento, considerando atingir a meta do coeficiente de 10,3 empregos de médicos por 10 mil habitantes, ou 1,3 médicos por 1000 habitantes em média, no RS.

Tabela 2 - Empregos de Médicos nas Regiões Funcionais - metas/período

RF	2007	2011	2015	Total
1	276	435	441	1.152
2	71	110	109	290
3	18	23	24	65
4	54	86	91	231
5	-	-	-	-
6	81	127	118	326
7	123	87	96	306
8	18	32	30	80
9	62	107	102	271
Total	703	1.007	1.011	2.721

Fonte: Rio Grande do Sul, 2006

Com relação ao indicador do número de enfermeiros nas regiões do RS, verifica-se que em 2005, período da realização do Rumos 2015, o indicador médio para o RS era de 0,9/1000 hab., ou seja superior à meta de enfermeiros planejada pelo Rumos 2015 de 5,6

⁵ RDC nº 50, de 21 de fevereiro de 2002. Agência Nacional de Vigilância Sanitária Resolução –ANVISA

profissionais por 10 mil habitantes, ou 0,56/1000 hab, em média nas regiões do RS, até 2011. Ocorre que da mesma forma que os empregos de médicos havia concentração de empregos de enfermeiros em algumas regiões em detrimento de outras, onde a média de enfermeiros era da ordem de 0,3/1000 hab. Assim, Tabela 3 apresenta a demanda de empregos de enfermeiros, em números absolutos, considerando, a defasagem desse recurso nas regiões funcionais do RS em 2005, à época da elaboração do Rumos 2015, relativamente à ampliação prevista para a população.

Tabela 3 - Empregos de Enfermeiros nas Regiões Funcionais - metas/período

RF	2007	2011	2015	Total
1	379	379	487	1.245
2	95	94	121	310
3	40	41	52	133
4	41	43	55	139
5	-	-	-	-
6	136	136	170	442
7	39	37	46	122
8	16	16	21	53
9	76	74	94	244
Total	822	820	1.046	2.688

Fonte: Rio Grande do Sul, 2006

Por fim, na Tabela 4, apresenta-se o planejamento da expansão do Programa Saúde da Família, também por Região Funcional por período de investimento. Como meta, é traçado o aumento do número de equipes do Programa Saúde da Família, de maneira a atingir 50% da população em 2007; 70% em 2011; 80% em 2015, conforme parâmetros da Secretaria Estadual da Saúde – SES/RS.

Tabela 4 - Expansão do Programa Saúde da Família - metas/RF

RF	2007	2011	2015	Total
1	267	385	774	1.426
2	100	136	189	425
3	109	133	259	501
4	26	40	70	136
5	99	115	210	424
6	74	79	185	338
7	106	111	172	389
8	87	106	192	385
9	-	-	16	16
Total	868	1.105	2.067	4.040

Fonte: Rio Grande do Sul, 2006

A partir das informações sobre os recursos financeiros (Quadro 1) e sobre as metas (Tabelas 1 a 4), faz-se possível comparar o orçamento estimado no plano de longo prazo Rumos 2015, para as ações verificadas como essenciais ao setor saúde, com o orçamento do

PPA 2008-2011 para os programas e ações que se relacionam com o alcance das metas previstas no plano de longo prazo. Também é possível comparar com as metas alcançadas pelo PPA e pelo estado como um todo. Essa análise é realizada nas seções que seguem.

O PLANO PLURIANUAL 2008/2011 E AS METAS PARA A SAÚDE PÚBLICA NO RS

O PPA 2008-2011 foi organizado a partir de três eixos de ação: Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Social e Finanças e Gestão Pública. As diretrizes de cada eixo orientaram a elaboração do conjunto de programas e ações finalísticos e de gestão de Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2007, p.60). Para tanto, as diretrizes foram desdobradas em um conjunto de estratégias, e estas, em programas e ações. As diretrizes deveriam ser “consistentes com os desafios e com as potencialidades do Estado, sem perder de vista as reais limitações impostas no curto prazo ao seu financiamento” (Rio Grande do Sul, 2007, p.14).

Para a elaboração das estratégias, a Mensagem do PPA (Rio Grande do Sul, 2007, p 14), enviada à Assembleia Legislativa em 2007, citava que haviam sido consideradas as iniciativas anteriores de planejamento para o RS, entre as quais, a mais recente, o estudo Rumos 2015. No que diz respeito à saúde pública, afirmava-se que os esforços governamentais deveriam descentralizar a distribuição dos serviços, das cidades polo, onde havia excesso de oferta, para as cidades menores, reforçando o atendimento de saúde básica e de baixa complexidade.

Assim, entre as “Diretrizes Estratégicas do Estado” apresentadas no PPA 2008/2011 figuraram três estratégias básicas para o setor saúde: (1) Orientar e ampliar o acesso ao sistema de saúde pública por intermédio do Programa de Saúde da Família – PSF; (2) Focalizar o atendimento integral de saúde nos primeiros anos de vida e na terceira idade; (3) Ampliar a capacidade e a regionalização da prestação de serviços de saúde especializada.

No PPA 2008/2011, a Secretaria de Estado da Saúde desenvolveu nove programas⁶, que representaram o desdobramento das estratégias para o setor. Entre esses programas, dois eram de gestão de políticas públicas – “Gestão e Financiamento do SUS” e “Pesquisa e Educação em Saúde”, sendo os demais programas finalísticos:

- 1- Assistência em Média e Alta Complexidade no Sistema de Saúde,
- 2- Assistência Farmacêutica,
- 3- Atenção Integral à Saúde,
- 4- Gestão e financiamento do SUS,
- 5- Implementação da Vigilância em Saúde,
- 6- Pesquisa e Educação em Saúde,

⁶ O detalhamento integral desses programas, o conjunto das ações e respectivos produtos, as metas e os indicadores esperados para o período estão incluídos na Lei 12.749 do PPA 2008/2011.

- 7- Programa Estadual de Prevenção da Violência,
- 8- Programa Primeira Infância Melhor,
- 9- Segurança Transfusional e Qualidade de Sangue.

A Tabela 5 apresenta a dotação inicial dos programas da SES/RS no PPA 2008/2011 e o valor final liquidado em 2011, em cada programa. Com relação à dotação orçamentária, observa-se que o maior volume de recursos financeiros, cerca de 1,3 bilhões de Reais, 78,% da dotação orçamentária para a SES no PPA 2008/2011 foi orientado ao programa “Gestão e Financiamento do SUS”, conforme demonstra a Tabela 5. Este programa dá cumprimento às normas operacionais do Sistema Único de Saúde (SUS), descentralizando as ações e efetivando a gestão tripartite, que envolve a União, o Estado e os municípios.

O restante da dotação orçamentária da SES/RS, no PPA 2008/2011, cerca de 30% do total, foi alocado em programas finalísticos. Para as ações que tem por objetivo o tratamento de adoecimentos e agravos, que se incluem nos programas: “Assistência em Média e Alta Complexidade no Sistema de Saúde” e “Assistência Farmacêutica e Atenção Integral à Saúde”, foram destinados 25,6% dos recursos financeiros na dotação orçamentária, conforme valores apresentados na Tabela 5. E, para o conjunto as ações destinadas à prevenção em saúde, cujo objetivo é evitar a ocorrência de adoecimentos e agravos à saúde, organizadas por meio dos programas: “Implementação da Vigilância em Saúde”, “Programa Estadual de Prevenção da Violência”, “Programa Primeira Infância Melhor” e “Programa de Pesquisa e Educação em Saúde”, foram alocados 3,7% dos recursos da dotação orçamentária do PPA 2008/2011, conforme dados apresentados na Tabela 5.

Tabela 5 – Dados Financeiros- Programas finalísticos do PPA 2008/2011- SES/RS

Programa Finalístico	Dotação %	Dotação (R\$/1000)	Liquidado (R\$/1000)	Liquidado %
Assistência em Média e Alta Complexidade no Sistema de Saúde	12,9	236.272,73	308.862,65	130,7
Assistência Farmacêutica	6,2	113.178,49	89.088,77	78,7
Atenção Integral à Saúde	6,6	120.349,54	101.305,21	84,2
Gestão e Financiamento do SUS	70,7	1.299.056,02	1.020.400,92	78,5
Implementação da Vigilância em Saúde	1,4	25.158,14	14.806,82	58,9
Pesquisa e Educação em Saúde	0,5	8.770	7.325,67	83,5
Programa Estadual de Prevenção da Violência	1,0	18.800,00	11.212,90	59,6
Programa Primeira Infância Melhor	0,8	1.526,35	16.596,64	108,7
Total	100,0	1.836.848,45	1.569.599,61	85,45

Fonte: Sistema de Planejamento e Gestão – SISPLAG-Mar/2012 – SEPLAG/RS

Analisando-se os valores liquidados em relação à dotação, verifica-se que dois programas ultrapassaram os valores planejados na dotação inicial: o programa de “Assistência

em Média e Alta Complexidade no Sistema de Saúde”, cuja ênfase é o tratamento e a cura das doenças e agravos à saúde, e o programa “Primeira Infância Melhor” que tem por objetivo a prevenção do adoecimento infantil. Tais programas superaram os valores planejados na dotação orçamentária, respectivamente em cerca de 30% e 8%.

Enquanto o programa “Gestão e Financiamento do SUS”, que tinha alocado na dotação orçamentária o maior recurso financeiro do orçamento da SES/RS para o PPA 2008/2011, ao final do período do PPA liquidou 78,7% do valor previsto na dotação planejada. Verifica-se, portanto, que à época do PPA 2008/2011, a descentralização dos recursos, que envolve a gestão tripartite (União, Estado e Municípios) prevista nas normas operacionais do SUS, a ser viabilizada por meio do programa “Gestão e Financiamento do SUS” não se realizou integralmente, conforme dados apresentados na Tabela 5.

No PPA 2008/2011 foram liquidados 85,45% dos recursos planejados na dotação orçamentária da SES/RS. Tal resultado se dá em contexto que prioriza o ajuste fiscal para o alcance do equilíbrio entre receita e despesa, meta da gestão do governo estadual à época.

ANÁLISE DAS METAS PARA A SAÚDE PÚBLICA NO RUMOS 2015 E NO PPA 2008/2011

Nesta etapa, buscou-se conhecer as estratégias propostas pelo Rumos 2015 e os programas do PPA 2008/2011, com o objetivo de verificar a correspondência, entre esses instrumentos de planejamento, de modo a avaliar a compatibilidade, continuidade e o alcance das metas previstas. Na avaliação, foram considerados os programas, por meio dos seus indicadores, das ações e das metas do PPA 2008/11 relacionados diretamente ao alcance das diretrizes definidas pelo estudo de longo prazo Rumos 2015.

As metas indicadas para a saúde pública do RS pelo plano Rumos 2015 encontram correspondência nos seguintes programas da SES/RS no PPA 2008/2011:

1. Programa de Assistência em Média e Alta Complexidade no Sistema de Saúde.
2. Programa de Atenção Integral à Saúde.

Considerou-se na análise da compatibilidade entre as diretrizes definidas nos dois planos tanto as metas planejadas, como os resultados alcançados pelas ações dos programas da SES/RS ao final do período do plano plurianual. Tais resultados constam do “Relatório de Avaliação do PPA 2008/2011”⁷ encaminhado em maio de 2012 para a Assembleia Legislativa e publicado no Diário Oficial do Estado. A seguir são analisados os resultados desses programas.

⁷ Elaborado em cumprimento ao disposto no artigo 12, da Lei Complementar nº 10.336, de 28/12/1994, com redação dada pela Lei complementar nº 11.180, de 26/06/1998. As planilhas que integram este documento apresentam a evolução dos indicadores dos programas e das metas físicas e financeiras das ações no exercício de 2011 e nos três primeiros anos do período de vigência do PPA 2008-2011. (Rio Grande do Sul, 2012)

O Programa de Assistência em Média e Alta Complexidade (PPA 2008/2011) e as diretrizes do Rumos 2015

O “Programa de Assistência em Média e Alta Complexidade no Sistema de Saúde” entre outros objetivos buscava conformar as Redes Regionalizadas e hierarquizadas de serviços para atenção à saúde e as Redes da Regulação da Assistência, que seriam a porta de entrada do sistema público. Com tanto, buscava facilitar o acesso da população aos serviços de saúde em todos os níveis de atenção, e promover a suficiência das Regiões de Saúde em serviços assistenciais de média e alta complexidade, solucionando a concentração de serviços na capital e nas cidades de maior porte. Esse objetivo vinha ao encontro das propostas do Rumos 2015. Sua meta era investir em unidades polo de atendimento para fortalecer a atenção secundária.

Portanto, verifica-se que os objetivos desse Programa são compatíveis com as estratégias propostas pelo Rumos 2015. Mas se faz necessário avaliar também se os resultados alcançaram as metas propostas.

A Tabela 6 inclui os indicadores relacionados ao Programa, apresentando seu valor inicial em 2007, quando da realização da proposta do PPA, e seu valor final, em 2011.

Tabela 6 - Indicadores do Programa de Assistência em Alta e Média Complexidade

Indicador	Unidade de Medida	Valor Inicial	Valor Esperado	Valor Apurado*
Índice de contratualização de unidades conveniadas e contratadas pelo SUS	Percentual	17	100	87
Nº de Centrais de Regulação Assistencial implantadas	Central de Regulação	1	7	1
Nº de municípios com adesão ao Programa de Urgência e Emergência	Município	30	54	71
Nº de Redes Assistenciais implantadas	Rede	6	17	20
Nº de transplantes realizados	Transplante	1.344	1.547	1.708
Nº de Unidades de Atenção ao Portador de Deficiências habilitadas	Unidade	36	55	80

Fonte: Adaptado de Rio Grande do Sul, 2012

* Valores apurados em 04/2012

Os resultados atingidos pelos indicadores refletem o resultado das ações. Entre os indicadores do Programa de Assistência em Média e Alta Complexidade que têm relação direta com a organização e oferta de serviços de saúde e demonstram um resultado superior ao esperado, estão:

- Nº de municípios com adesão ao Programa de Urgência e Emergência;
- Nº de Redes Assistências implantadas;

- Nº de Unidades de Atenção ao Portador de Deficiências habilitadas;

Verifica-se, entretanto, que outros indicadores não atingiram o resultado esperado, entre esses:

- Índice de contratualização de Unidades Assistenciais contratadas e conveniadas pelo SUS, cuja meta era atingir o percentual 100% e limitou-se a 87%.
- Nº de Centrais de Regulação Implantadas, cuja meta era implantar sete centrais no RS e limitou-se à implantação de uma central de regulação.

Relativamente às ações que atingiram ou superaram seus produtos está a “Estruturação da Rede de Urgência e Emergência”. Em 2007 o RS contava com 24 bases de Atendimento do Salvar-SAMU implantadas. A proposta era atingir 71 bases até 2011, mas, o total implantado foi de 176 de bases, superando a meta prevista. Esse incremento quanto às metas foi resultante da ênfase conferida no período, pelo órgão federal, às unidades da federação, à implementação da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências⁸.

Em relação às ações do Programa de Assistência em Alta e Média Complexidade, referentes à “Regionalização da Saúde”⁹ os produtos “Central de Regulação Assistencial Implantada”, e “Rede Assistencial Implantada” previam, respectivamente, a implantação de sete Centrais de Regulação e de onze Redes Assistenciais implantadas. Entretanto, foram implantadas apenas duas centrais e apenas uma Rede Assistencial, até 2011 - muito embora os recursos despendidos na ação Regionalização da Saúde tenham sido superiores aos previstos, conforme demonstra a Tabela 7.

⁸ Política instituída no Brasil, em 2001, através da Portaria nº 737/GM/MS

⁹ A Política de Regionalização da Saúde no país iniciou sua estruturação a partir de 1996. Entretanto, sua implementação vem ocorrendo de forma progressiva. Nesse processo, insere-se a organização da assistência por meio de redes articuladas e resolutivas de serviços, as centrais de regulação, os consórcios municipais e os planos de regionalização formulados pelas secretarias de saúde nos Estados. A partir da Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/2001, os estados e municípios receberam maior autonomia para a gestão da assistência. Nesse contexto, foi elaborado para o RS, em 2002, o Plano Diretor de Regionalização da Saúde – PDR.

Tabela 7 - Ações do Programa de Assistência em Alta e Média Complexidade

Ação: Estruturação da Rede de Atendimento de Urgência/Emergência		
	Previsto 2008-2011	Realizado Acumulado*
Financeiro - R\$	83.500.000,00	20.253.832,08
Produto		
Base de Atendimento do Salvar-SAMU implantada	24 unidades	176 unidades
Ação: Recuperação e manutenção dos hospitais de pequeno porte**		
Financeiro - R\$	15.000.000,00	0
Ação: Regionalização da Saúde		
Financeiro - R\$	68.300.000,00	513.009.700,35
Produtos		
Central de Regulação Assistencial Implantada	7	2
Rede Assistencial implantada	11	1

Fonte: Adaptado de Rio Grande do Sul, 2012.

* Valores acumulados apurados em 04/2012.

** A ação não prevê produtos.

Observa-se, ainda, que a ação “Recuperação e manutenção dos Hospitais de Pequeno Porte”, incluída no PPA 2008/2011 por meio de Emenda Parlamentar, sem meta física definida para o número de estabelecimentos a serem recuperados ou mantidos, mas com meta financeira prevista para sua realização, não foi implementada, conforme a Tabela 7.

Além dessas ações, verifica-se que embora o indicador “Nº de Unidades de Atenção ao Portador de Deficiências Habilitadas”, relativo à ação “Assistência Complementar” do mesmo Programa, tenha alcançado um resultado superior ao esperado (Tabela 6), o produto relacionado à “Implantação de Unidades de Atenção à Pessoa com Deficiência” ficou aquém da meta definida no PPA (Tabela 8).

Igualmente, o resultado do produto “Percentual de construção da obra do Hospital Regional e Unidade de Reabilitação” da ação correspondente, conforme se observa na Tabela 8, demonstra que a meta não foi atingida (Tabela 8).

Tabela 8 - Ações do Programa de Assistência em Alta e Média Complexidade

AÇÃO: Assistência Complementar		
	Previsto 2008-2011	Realizado Acumulado*
Financeiro - R\$	150.500.000,00	101.838.266,74
Produto		
Unidade de atenção à saúde da pessoa com deficiência implantada	193 unidades	156 unidades
AÇÃO: Construção do Hospital Regional e Unidade de Reabilitação		
Financeiro - R\$	77.481.967,00	0
Produto		
Bloco C do Hospital construído (%)	100 %	61 %

Fonte: Adaptado de Rio Grande do Sul, 2012.

* Valores acumulados apurados em 04/2012.

Para a avaliação da evolução da situação da Assistência em Saúde com relação ao número total de leitos hospitalares no RS, que diz respeito à média e alta complexidade, dados de diferentes fontes permitiram verificar qual a situação para esse indicador, à época. Tais informações e dados provêm de fontes que incluem o Plano Diretor de Regionalização da Saúde – PDR, realizado em 2002, pela gestão da SES/RS, os dados do DATASUS/MS, divulgados, em 2008, através do Atlas Socioeconômico da SEPLAG/RS, e, ainda, os números atuais do Cadastro de Estabelecimentos de Saúde - CNES/MS, publicados no site do Ministério da Saúde.

Tabela 9: Proporção de leitos/mil habitantes-Macrorregiões da Saúde-2002

Macrorregião	População (2001)	Nº total de leitos*	Leitos / 1000 hab.
Centro-sul	1.090.478	2.140	1,96
Serra	950.772	1.860	1,96
Vales	880.620	2.110	2,4
Metropolitana	4.395.359	8.850	2
Missioneira	890.798	2.590	2,91
Norte	1.095.182	3.590	3,28
Sul	1.006.610	2.890	2,87
Totais	10.309.819	24.045	2,33

Fonte: Cadastro SIH/SUS abril/2002 e IBGE 2001.

* Número total de leitos é distribuído em nove (9) diferentes tipos de leitos hospitalares.

A Tabela 9 apresenta, então, os dados do PDR de 2002 da SES sobre o levantamento dos leitos hospitalares por mil habitantes nas macrorregiões de saúde do estado do RS. Os resultados informam que nenhuma das macrorregiões atendia ao critério do número de Leitos 4,5 leitos/1000hab habitantes recomendado pela OMS. O que foi identificado pelo plano Rumos 2015, e tal como apresentado na Tabela 1, incluído nas metas a alcançar progressivamente em cada Região Funcional.

Por sua vez, em 2008, a Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã – SEPLAG/RS incluiu no Atlas Socioeconômico¹⁰ a espacialização dos dados sobre leitos hospitalares no RS, obtidos do Datasus. O mapa da Figura 1 informa o número de leitos hospitalares proporcionais à população (leitos/mil habitantes), nas 19 Coordenadorias Regionais de Saúde – CRS. Verifica-se que, em 2008, apenas três CRS – Santa Rosa, Frederico Westfalen e Cruz Alta – apresentavam uma proporção satisfatória de leitos hospitalares, segundo o critério da OMS. Por outro lado, as CRS próximas a Porto Alegre 2ª CRS (com sede em Porto Alegre) e 3ª CRS¹¹ (com sede em Osório), apresentavam muito baixa proporção de leitos por mil habitantes, o que evidenciava a dependência por leitos da região metropolitana para atendimento da população dessas regiões.

Figura 1: Total de leitos por mil habitantes nas Coordenadorias Regionais de Saúde - CRS



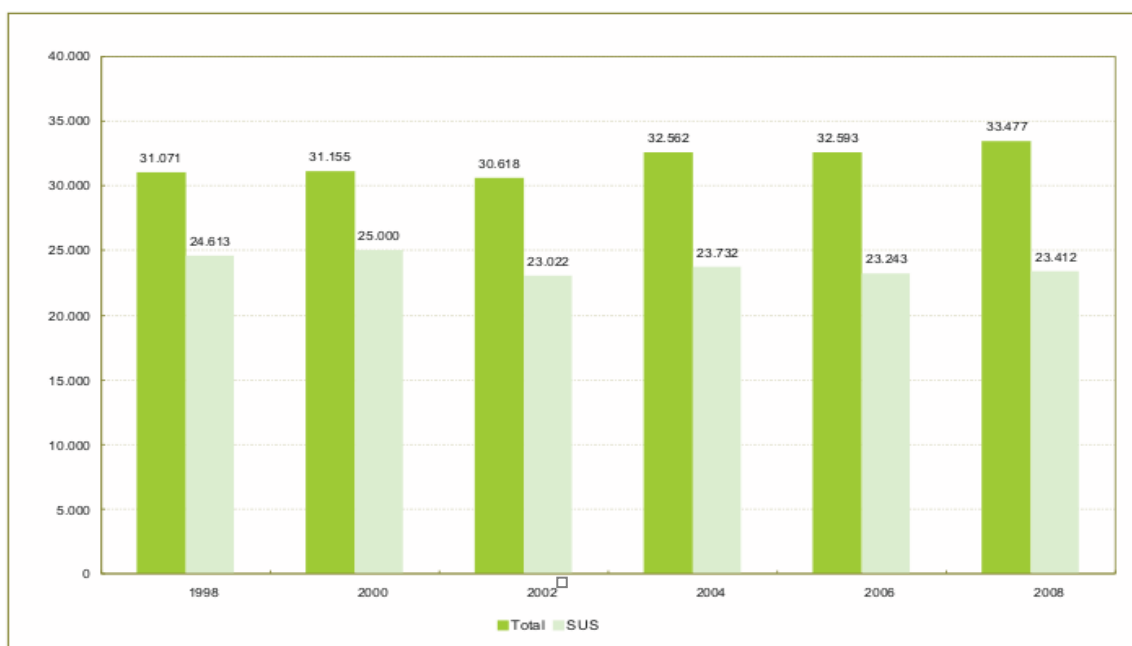
Fonte: Datasus, elaborado pela SEPLAG-2008 (Inclui leitos SUS e não SUS).

A evolução do número absoluto de leitos no RS, número total e número de leitos cadastrados no SUS, no período entre 1998 e 2008 é apresentada no gráfico da Figura 2. No gráfico é possível observar-se que a média de leitos do SUS/mil habitantes diminuiu ao longo do período. O que decorre da diminuição, entre 1998 e 2002, do número absoluto de leitos, conforme a própria informação do PDR da SES/RS. Entre 2002 e 2008, embora o número absoluto de leitos tenha se mantido estável, em função do aumento no número da população, o número médio de leitos por mil habitantes diminuiu.

¹⁰ <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>

¹¹ Na 3ª CRS grande parte dos municípios possui significativa população flutuante, no período do verão, o que aumenta a demanda por assistência à saúde e por leitos.

Figura 2 – Total de leitos e leitos cadastrados pelo SUS no RS entre 1998 a 2008



Fonte: DATASUS * Dados de 01/2009 – Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.

Já em 2012, o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, do Datasus, informava o número de 30.635 para o total de leitos no RS. Desse total, 21.040 são leitos SUS. Nessas condições, considerando os dados de população dos Censos de 2000 e 2010 do IBGE, a média da proporção de leitos (SUS e não SUS) por mil habitantes, no RS, era de 2,83 leitos/1000 hab., em 2012, enquanto em 2002 a média era de 3,0/1000 hab. Verifica-se, portanto, que no intervalo de dez anos - período 2002 / 2012 - houve um decréscimo do número de leitos no RS, apesar do aumento do número da população do Estado não tenha sido muito elevado.

Tabela 10 – Evolução do Número de leitos hospitalares no RS

Ano	1998	2002	2008	2012
Nº de leitos SUS	24.313	23.022	23.412	21.040
Nº de leitos total	31.071	30.618	33.477	30.635
Nº total leitos /mil hab.	-	3,0	-	2,8
Nº leitos SUS /mil hab.	-	2,3	-	1,9

Fonte: Ministério da Saúde CNES - Datasus

A Tabela 10 apresenta a evolução do número de leitos hospitalares totais e do SUS no RS no período de 1998 até 2012. A análise da proporção do número de leitos por mil habitantes considerou dois momentos: logo após os Censos do IBGE de 2002 e 2012. Verifica-se que houve variação negativa do número de leitos ao longo do período, mantendo uma relação de leitos/1000 hab. abaixo da média prevista pela OMS.

Simultaneamente, no período, o foco da atenção na gestão da saúde pública estadual foi a organização da gestão e operacionalização do SUS, que definiu a criação de sete macrorregiões de atenção integral à saúde, cujo objetivo era “garantir aos gaúchos, usuários do SUS, uma nova organização para as ações de proteção, apoio diagnóstico, atendimento ambulatorial e hospitalar” (PDR – SES/RS, 2002, p. 34). Informa ainda o PDR:

Nessas macrorregiões foram identificados *hospitais de referência macrorregional*, capazes de atender aos casos mais complexos, *hospitais de referência regional* e *hospitais de referência microrregional*, além de unidades locais de saúde que deverão ser estruturadas a partir da transformação de pequenos hospitais, não resolutivos, em unidades mistas com atendimento principalmente ambulatorial e com internações curtas e de baixa complexidade. Essa regionalização também está sendo montada em relação ao atendimento ambulatorial, mediante a consolidação de *centros de referência e de especialidades*. Esse formato proposto para as macrorregiões, assentado na proposta de eficácia regional em todos os níveis de atenção, vem orientando não somente a pactuação regional de fluxos para a atenção à saúde, como, também, a aplicação dos recursos financeiros investidos a partir de critérios técnicos, o que aumenta, significativamente, a efetividade do financiamento. (PDR – SES/RS, 2002, p. 18)

Entretanto, conforme foi possível verificar na Tabela 7, até o final do PPA 2008/2011, a ação “Regionalização da Saúde” e o produto “Regulação Assistencial Implantada” não haviam atingido suas metas quanto à implantação de sete Centrais de Regulação e de onze Redes Assistenciais implantadas, tendo sido implantadas apenas duas centrais e uma Rede Assistencial até o ano de 2012.

No que diz respeito à meta de aumento no número de profissionais médicos e enfermeiros (Tabelas 2 e 3), a contratação desses profissionais passou a ser de responsabilidade dos municípios. O que à época, também resultou na descentralização de profissionais, dos quadros e carreiras do setor saúde do Estado, para atuarem nos municípios. Quanto ao número de médicos, os dados do CNES relacionados aos anos 2005 e 2011, informam que o alcançado aproximou-se das metas definidas pelo Rumos 2015, pois houve um incremento de 1644 médicos atendendo o SUS no RS, nas diferentes especialidades médicas. O número previsto pelo plano Rumos 2015, para o período 2005/2011, era de 1710 médicos. Entretanto, dado que o aumento da população no Estado foi pequeno¹², de acordo com o Censo de 2010, a proporção de médicos a que se chegou foi de 13,6 por 10.000/habitantes, superando a meta prevista pelo Rumos 2015.

Já quanto ao número previsto de enfermeiros o CNES informa que em 2005 havia 5.539 enfermeiros ligados ao SUS no RS, enquanto em 2011 o número era de 6.904 profissionais. O incremento definido, pelo Rumos 2015, até o ano de 2011, para essa categoria foi de 1.642 profissionais. Entretanto, o crescimento real de empregos de enfermeiros no RS foi de 1.365 profissionais, número menor do que a meta definida. Observa-se que a meta quanto ao número de enfermeiros, de 5,6/10 mil habitantes em 2011, foi definida

¹² O crescimento da população no Estado no período 2000/2010 foi da ordem de 6% (IBGE, 2010).

considerando que os profissionais de nível médio, técnicos de enfermagem, contribuiriam para tornar satisfatória a assistência à população. A proporção registrada em 2012, incluindo os técnicos e enfermagem, era de 6,45 enfermeiros/10.000 habitantes. Eis que a meta pode ser considerada alcançada.

Cumpre observar que, embora os recursos em saúde tenham se ampliado relativamente ao número de profissionais médicos e de enfermagem, o decréscimo de leitos hospitalares no RS, no período, e falta de alcance dos produtos “Rede Assistencial Implantada” e “Central de Regulação Assistencial Implantada” da Ação “Regionalização da Saúde”, informam da continuidade na polarização da oferta de serviços assistenciais de saúde no eixo Porto Alegre – Caxias. Situação que necessitaria ser alterada para uma distribuição mais equânime da oferta de serviços em saúde, conforme havia sido detectado pelo Rumos 2015.

O Programa Atenção Integral à Saúde (PPA 2008/2011) e as diretrizes do Rumos 2015

A partir da NOA-SUS¹³ 01/2001 a prioridade da SES/RS passou a ser a implementação das resoluções federais, através do Plano Diretor de Regionalização da Saúde – PDR/RS (2002). Entre essas, constava a implantação do Programa Saúde da Família – PSF, que passou a ser um novo paradigma para a assistência na Atenção Básica do SUS. O PSF caracteriza-se, entre outros elementos, pela busca ativa realizada junto à população adscrita à base territorial da equipe do Programa.

Sendo assim, o “Programa Atenção Integral à Saúde” do PPA 2008/2001 definiu que

O modelo de atenção deve estar voltado à vinculação do usuário aos serviços [...] em todos os ciclos de vida, buscando a integração de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde [...] por meio de serviços de saúde que integrem uma rede regionalizada e hierarquizada, tendo como eixo estruturante a Atenção Básica. (Rio Grande do Sul, 2007).

Para tal seus objetivos seriam atingidos pela ampliação da cobertura da Estratégia de Saúde da Família – ESF (antigo PSF) e pela qualificação dos recursos humanos do setor saúde para o desenvolvimento das políticas setoriais.

Com relação à Ação Estratégia da Saúde da Família, verifica-se, na Tabela 11, que as metas foram atingidas apenas com relação ao número de Equipes de Saúde Indígena. O número de equipes de Saúde da Família em atividade no Estado, no período, correspondeu a apenas 60% do total planejado, não tendo aumentado em relação ao número de equipes existentes em 2007.

¹³ Norma Operacional de Assistência à Saúde do Sistema Único de Saúde.

Tabela 11 - Ações do Programa Atenção Integral à Saúde

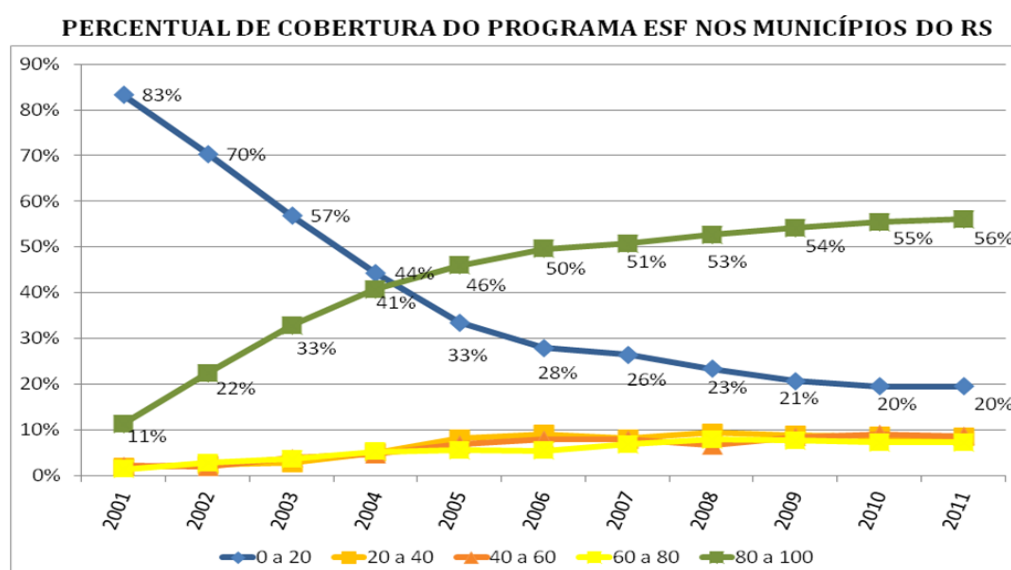
AÇÃO: Estratégia Saúde da Família		
	Previsto 2008-2011	Realizado Acumulado*
Financeiro - R\$	205.000.000,00	269.224.975,83
Produtos		
Equipe de agentes Comunitários de Saúde (PACS) implantada	141.559	8.296
Equipe de Saúde Bucal implantada	2.052	690
Equipe de Saúde Bucal Indígena implantada	22	16
Equipe de Saúde da Família implantada	2.052	1.232
Equipe de Saúde Indígena implantada	22	22
Equipe de Saúde Prisional implantada	36	4

Fonte: Rio Grande do Sul, 2012. Adaptado de Relatório de Avaliação do PPA 2008/2011.

* Valores acumulados apurados em 04/2012.

Para além das metas previstas no PPA 2008/2011, no que diz respeito à avaliação dos resultados alcançados, pesquisa realizada tendo por objetivo avaliar os resultados do programa Estratégia Saúde da Família - ESF no RS verificou a grande variação na cobertura do programa nos municípios do Estado, entre 2001 e 2011. O gráfico da Figura 6 informa o percentual de municípios e os respectivos percentuais de cobertura da população pelo programa ESF nos anos entre 2001 e 2011. Enquanto em 2001, 80% dos municípios apresentavam cobertura de 83% da população pelo PSF, em 2011 aproximadamente 50% dos municípios tinham 56% de cobertura da população assistidas pelo PSF.

Figura 3: Cobertura do Programa ESF no RS período 2001 a 2011



Fonte: Hoffmann et Al, 2012.

Por sua vez, a Tabela 12 informa as metas para os indicadores de saúde do Programa Atenção Integral à Saúde e os valores atingidos no período 2008/2011¹⁴. Verifica-se que a proporção da população com cobertura pela ESF permaneceu inalterada, mas o número médio de consultas mês junto às famílias que tiveram atendimento pelo programa foi ampliado, superando em 2,17 vezes a meta prevista para esse indicador. Embora a ampliação do número médio de consultas na ESF, o resultado do indicador “Proporção de nascidos vivos com baixo peso ao nascer” apresentou resultado negativo, uma vez que o percentual de bebês com baixo peso ao nascer aumentou.

Resultados positivos foram observados com relação à população de maior faixa etária. Diminuiu a taxa de internações por AVC na população de mais de 60 anos e na faixa de 30 a 59 anos, ultrapassando as metas previstas. Já o indicador “Coeficiente de mortalidade infantil (menores de 01 ano)” evolui positivamente, ainda que não tenha alcançado a meta prevista.

Outros indicadores, contudo, demonstram baixa efetividade da Atenção Integral à Saúde. É o caso do indicador que informa a razão entre exames preventivos de cólon de útero e a população feminina entre mulheres de 25 a 59 anos, cujo resultado ficou muito aquém do esperado. Ainda, a taxa de internação por alcoolismo na população entre 10 anos ou mais, cujo indicador inicial, contrariamente ao esperado, aumentou, quando a meta seria a redução.

¹⁴ Quando o valor do indicador não constar da Tabela, significa que não foi apurado.

Tabela 12 - Indicadores do Programa Atenção Integral à Saúde

Indicador	Unidade de Medida	Valor Inicial	Valor Esperado	Valor Apurado*
Coeficiente de gestação na adolescência (dos 11 aos 19 anos)	1/1.000	29	23	-
Coeficiente de mortalidade infantil (menores de 1 ano)	1/1.000 nascidos vivos	13,1	8,9	11,67
Expectativa média de vida	Ano	73,3	74,5	
Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas	Consulta/hab /ano	1,17	1,8	1,53
Média mensal de visitas domiciliares por família	Visita/família /mês	0,16	0,28	0,61
População coberta com primeira consulta odontológica programática	Percentual	9,47	17,00	11,53
Proporção da população coberta pelo Programa de Saúde da Família	Percentual	33,00	60,00	33,30
Proporção de altas por abandono de tratamento da tuberculose no total de casos notificados na coorte	Percentual	10,00	6,00	9,70
Proporção de mulheres captadas no 1º trimestre de gestação na área coberta pelo PSF	Percentual	81,70	90,00	89,44
Proporção de nascidos vivos com muito baixo peso ao nascer	Percentual	1,20	0,9	1,399
Razão entre exames preventivos do câncer do colo do útero em mulheres de 25 a 59 anos e a população feminina nesta faixa etária	Exame/mulher 25 a 59 anos	0,14	0,31	0,18
Taxa de internação por alcoolismo na população de 10 anos ou mais	1/10.000 habitantes	4,50	4,00	8,04
Taxa de internação por AVC na população de 60 anos ou mais	1/10.000 habitantes	91	79,95	65,86
Taxa de internação por infecção respiratória aguda em menores de 5 anos de idade	1/1.000	33,90	29,00	32,40
Taxa de internações por AVC na população de 30 a 59 anos	1/10.000 habitantes	12,91	11,21	10,24

Fonte: Rio Grande do Sul, 2012. Relatório de Avaliação do PPA 2008/2011.

* Valores apurados em 04/2012.

Embora o Rumos 2015 não tivesse incluído indicadores em saúde pública no seu escopo, de acordo com a Tabela 12, os resultados verificados para os indicadores de saúde, incluídos no PPA 2008/2011, revelam, na sua maioria, pequena ou inexistente alteração tendo em vista uma situação de saúde mais favorável para a população do RS.

AValiação DOS RESULTADOS DO PPA 2008/2011 DA SES/RS PARA O ALCANCE DAS DIRETRIZES PARA A SAÚDE PÚBLICA NO PLANO RUMOS 2015

Em nível conceitual, o Plano Plurianual 2008/2011 da SES/RS definiu duas estratégias diretamente compatíveis com as diretrizes do plano Rumos 2015 para o setor saúde, quais sejam: Estratégia 1 = Orientar e ampliar o acesso ao sistema de saúde pública por intermédio do Programa de Saúde da Família – PSF, e Estratégia 3 - Ampliar a capacidade e a regionalização da prestação de serviços de saúde especializada.

Embora o plano de médio prazo tenha manifestado considerar as diretrizes do plano de longo prazo, observou-se que o alcance da visão de futuro, identificada pelo Rumos 2015 dependeria também de outros fatores materiais e financeiros, que não se efetivaram. Conforme pode ser observado na Tabela 13, o valor total de fato liquidado no plano plurianual 2008/2011 pela SES/RS foi inferior ao estimado para os projetos propostos pelo Rumos 2015 para o desenvolvimento das ações no âmbito da saúde pública no período 2008/2011.

A Tabela apresenta os dados financeiros dos recursos orçamentários estimados pelo Rumos 2015, para a realização dos projetos no setor saúde, no período 2008/2011, e os recursos financeiros liquidados pela SES/RS nos dois programas considerados, assim como seu total no período¹⁵. Foram utilizados os dados extraídos do SISPLAG, módulo Avaliação do PPA 2008/2011, bem como dados presentes no documento Rumos 2015. Os dados financeiros foram atualizados para o mês de novembro de 2012, pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI).

¹⁵ O orçamento programado e o valor liquidado pela SES/RS no PPA2008/2011 inclui toda a despesa realizada pelo órgão estadual da saúde, tanto nos programas finalísticos, como no programa de Apoio Administrativo. Esse tem por finalidade a remuneração do pessoal ativo, a publicidade institucional, as despesas administrativas e a qualificação da infraestrutura.

Tabela 13: Dados Financeiros do Rumos 2015 e do PPA 2008/2011 para metas no setor da saúde (R\$)¹⁶

Plano/Programas Saúde	Orçamento Programado	Dotação	Valor liquidado (Jan/2012)	Valor atualizado* (Nov/ 2012)
Plano Rumos 2015* (2005)	1.445.918.000,00	-	-	2.181.168.350,00
PPA SES / Programas analisados**	712.696.067,00	472.073.027,6	410.167.859,42	439.374.697,77
PPA 2008/2011 SES-RS Total***	5.672.920.865,00	2.242.868.542,52	1.821.857.683,01	1.951.586.040,00

Fontes: Adaptado de Rio Grande do Sul, 2007 e SISPLAG - SES PPA 2008/2011.

* Orçamento do Rumos 2015 para os Projetos do setor Saúde no RS.

** Total do orçamento proposto e total liquidado na execução do Programa de Assistência em Média e Alta Complexidade no Sistema de Saúde e do Programa de Atenção Integral à Saúde, da SES-RS.

*** Considera o orçamento total da SES-RS no PPA 2008/2011.

Além disso, conforme demonstra o gráfico da Figura 6, que apresenta os recursos financeiros orçados e liquidados nos programas do PPA 2008/2011 da SES, os recursos da Secretaria da Saúde foram concentrados no programa “Gestão e Cofinanciamento do SUS” que envolve o repasse de recursos aos municípios conforme definido pela gestão tripartite do SUS. O que demonstra ser importante a realização de estudos para analisar e avaliar a eficiência das formas de cogestão e de pactuação em saúde, buscando apoiar o desenvolvimento das políticas em saúde para o alcance da efetividade em seus resultados.

Portanto, apesar da compatibilidade do PPA 2008/2011 com relação às diretrizes do Rumos 2015, os resultados da avaliação do produto final alcançado pelas ações dos programas da SES/RS no PPA 2008/2011 revelaram que as metas, não foram integralmente atingidas.

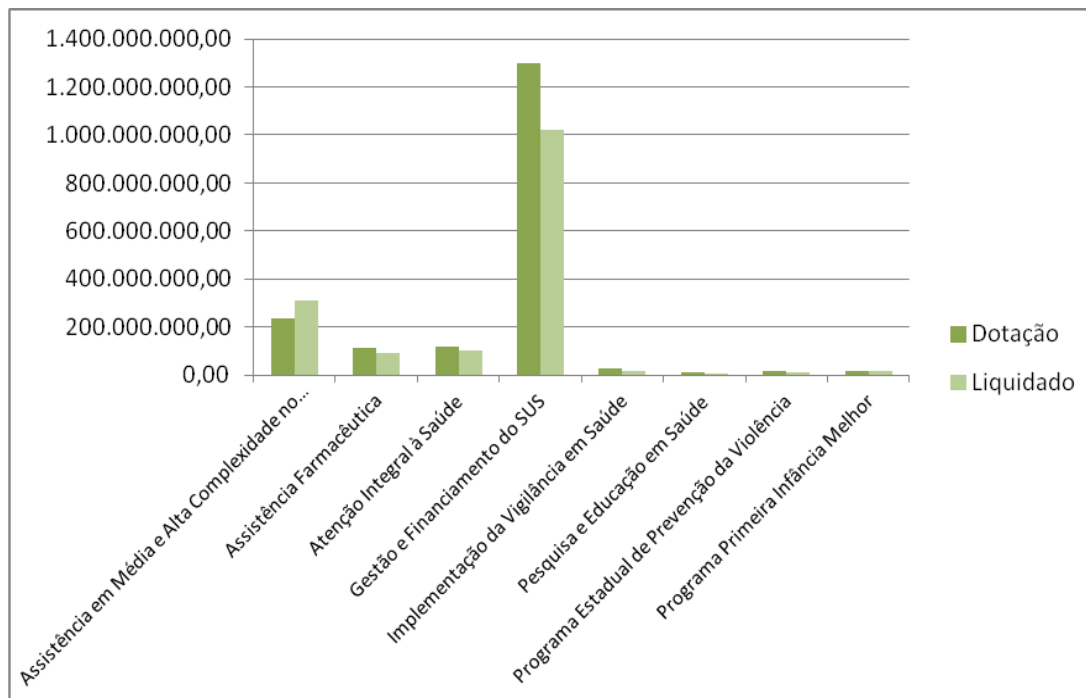
De fato, quanto aos resultados, em nível da Assistência de Média e Alta Complexidade, não houve o alcance de uma melhor situação da infraestrutura para a assistência à saúde da população. Ainda que o número de médicos e enfermeiros tenha alcançado valores compatíveis com os previstos no plano Rumos 2015, a assistência à saúde da população nas regiões, em nível de média e alta complexidade, não atingiu um nível satisfatório pela insuficiência do número de leitos hospitalares. Além disso, os recursos previstos no orçamento do PPA/SES 2008/2011 para a manutenção e recuperação dos hospitais de pequeno porte não se efetivaram. Ademais, a obra do hospital regional, em Santa Maria, cuja previsão era de estar 100% concluída em 2011, apresentava percentual de conclusão de 61%, em 2012.

A exceção, entre as ações previstas no Programa de Assistência em Média e Alta Complexidade ocorreu na Ação “Estruturação da Rede de Atendimento de Urgência/Emergência”, que superou a meta prevista com relação à implantação do número de bases do Programa Salvar/SAMU, em municípios do interior. A previsão era alcançar, até 2011, a implantação de mais 54 bases do programa, mas a meta foi ultrapassada e o número de

¹⁶ Valores atualizados pelo IGP/DI.

bases do programa Salvar/SAMU, alcançou 71 bases implantadas ao final do PPA 2008/2011, em municípios do interior do Estado.

Figura 6: Dotação e recursos liquidados no PPA 2008/2011 da SES/RS



Fonte: Adaptado de RIO GRANDE DO SUL, 2012.

Em nível da Atenção Básica, com relação à cobertura da assistência da população pelo Programa Estratégia Saúde da Família as metas tampouco foram alcançadas. A cobertura da população do Estado pelo programa não se ampliou entre 2007 e 2011, e conforme indicado no gráfico da Figura 3, apresentou grande variação entre 2001 e 2011. Isso dificultou o alcance dos objetivos do programa, à época, o que se confirma pelo resultado indesejável de alguns indicadores relacionados à Atenção Básica, como por exemplo, o “Coeficiente de nascidos vivos com baixo peso ao nascer”, e indica as dificuldades a serem supridas para tornar satisfatório o nível de Atenção Básica à saúde.

Com relação à Estratégia Saúde da Família, os motivos que levaram à descontinuidade do programa pelos municípios necessitariam ser mais bem analisados. A descontinuidade de adesão ao programa pelos municípios, além de prejudicar o atendimento da população, respondendo pelo impacto negativo com relação a indicadores de saúde, pode levar à baixa confiabilidade da população com relação ao programa.

CONCLUSÕES

O estudo buscou analisar a compatibilidade entre o PPA 2008/2011 da SES/RS –um plano de médio prazo - e os projetos do Rumos 2015 para a saúde pública – longo prazo. Verificou-se que, embora o plano de médio prazo tenha manifestado consideração em relação às diretrizes do plano de longo prazo, o alcance da visão de futuro, identificada pelo estudo Rumos 2015, dependeria também de outros fatores importantes, tais como a ênfase dada pela gestão a determinadas ações e a dotação de recursos financeiros adequados a sua implementação. Dessa forma, embora as diretrizes conceituais do plano Rumos 2015 tenham sido observadas, conforme exposto na Mensagem do Governador no PPA 2008/2011, os recursos destinados e liquidados para atender aos programas do setor saúde não foram suficientes para o alcance das metas previstas em termos da atenção básica e da assistência em média e alta complexidade. Para que as metas previstas no Plano Rumos 2015 se materializassem, este necessitaria ser compatível com a orientação definida em nível nacional à época. Mas a política nacional em saúde, à época do PPA 2008/2011, enfatizava suprir a necessidade de assistência em saúde, por meio da ampliação da prevenção realizada na Assistência Básica, e, no âmbito da Alta Complexidade, pela regulação das internações nos hospitais dos centros urbanos maiores, em detrimento do investimento em leitos hospitalares em nível local, nas diversas regiões do Estado.

Assim, as Ações do Programa Assistência em Alta e Média Complexidade no PPA 2008/2011 se materializaram de acordo com as diretrizes federais para a Assistência em Alta e Média Complexidade, o que resultou na ampliação da implantação da Rede de Urgência e Emergência através do produto “Base de Atendimento do Salvar/SAMU”, que ultrapassou em mais de sete vezes a meta prevista para o período, e pela inexistência da aplicação dos recursos da dotação orçamentária na ação “Recuperação e manutenção dos hospitais de pequeno porte”.

Além disso, quanto à ação “Regionalização do SUS”, o quê poderia cumprir com os objetivos do Rumos 2015 sendo um fator de desenvolvimento regional, verificou-se que a mesma também não atendeu as metas previstas pois o resultado dos produtos “Central de Regulação Assistencial Implantada” e “Rede Assistencial implantada” do PPA 2008/2011 ficou muito aquém das metas previstas quanto à implantação do número de Centrais de Regulação e da

Em nível da Atenção Básica, com relação à Estratégia Saúde da Família, se observou a baixa cobertura do programa Estratégia Saúde da Família entre os municípios do Estado (56%) e um número de leitos hospitalares menor que o preconizado (2,8/1000hab) pelo Rumos 2015. Nesse caso, os motivos que levaram à descontinuidade do programa pelos municípios necessitariam ser mais bem analisados. Pois a descontinuidade de adesão ao programa pelos municípios, além de prejudicar o atendimento da população respondendo pelo impacto negativo com relação a indicadores de saúde, pode levar à baixa confiabilidade da população com relação ao programa.

Portanto, apesar da compatibilidade conceitual do PPA 2008/2011 com relação às diretrizes do Rumos 2015, os resultados da avaliação dos produtos e ações dos programas da SES/RS revelaram que as diretrizes consideradas importantes não só para a atenção a saúde, como também para a promoção do desenvolvimento social mais amplo das regiões do Estado, nas estratégias preconizadas pelo Rumos 2015, não tiveram respaldo suficiente na materialização das ações do PPA 2008-2011 da SES/RS. As ações desenvolvidas não foram suficientes para evitar a emigração da população em busca da oferta dos serviços de saúde, o que se verifica, ainda em 2012, pelo desempenho negativo de indicadores de crescimento demográfico em muitas regiões do RS.

A realização desse estudo de caso demonstrou ser possível avaliar o alcance de metas definidas em planos de longo prazo, a partir da sua comparação com as metas alcançadas em planos de médio prazo, como o Plano Plurianual. Como agenda futura, seria importante proceder-se a análise e à avaliação das diretrizes e dos instrumentos de planejamento setoriais de médio prazo, realizados sucessivamente, em diferentes gestões de governo, para avaliar seu alcance no longo prazo. Dessas análises poderiam resultar contribuições para ampliar a eficácia no planejamento das ações na gestão pública, visando à efetividade das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Legislação Estruturante do SUS / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília : CONASS, 2011.534p.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Gabinete do Ministro Norma Operacional da Assistência à Saúde/SUS/ NOAS-SUS 01/2001. Portaria 95 de 26 de janeiro de 2001. Brasília.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Cadastro Nacional De Estabelecimentos De Saúde - CNES Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/>. Acesso em

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Política Nacional De Redução Da Morbimortalidade Por Acidentes E Violências. Portaria nº 737/GM/MS. 2001

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária –ANVISA Resolução - RDC nº 50, de 21 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre o Regulamento Técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde. Disponível:<https://www20.anvisa.gov.br/segurancadopaciente/index.php/legislacao/item/rdc-50-de-21-de-fevereiro-de-2002>. Acesso em 16/11/2012

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Guia de Monitoramento PPA 2012-2015 Módulo de Monitoramento Temático / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012. 36 p.: il. color.

COSTA, Frederico Lustosa Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro, set/out. 2008

DAGNINO, Renato Peixoto. Planejamento estratégico governamental / Renato Peixoto Dagnino. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 166p. il.

DE TONI, Jackson, Em Busca Do Planejamento Governamental Do Século XXI. In: Reflexões para Ibero América – Planejamento Estratégico. Caderno EIAPP. ENAP. 2009. Disponível em: http://www.enap.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Planejamento_Estrategico.pdf Acesso em 20/11/2011

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Brasília, 2000. In: texto Para Discussão No 726 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

_____. PPA: O Que Não É e o Que Pode Ser. In: Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. nº 20, 2012. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2012 Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf. Acesso em: 26/10/2012

HOFFMANN, Juliana et al. Avaliação Econômica do Programa Estratégia Saúde da Família no RS – Período 2002 a 2008. Trabalho de Conclusão do Curso: Avaliação de Econômica de Projetos Sociais. Fundação Itaú Social - Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã. Porto Alegre/RS. 2012

MALMEGRIN, Maria Leonídia Gestão operacional / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.200p. : il.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Saúde. Plano Diretor de Regionalização da Saúde. Porto Alegre. Julho de 2002.

_____. Secretaria Estadual da Saúde. Centro Estadual de Vigilância em Saúde. Rede Estadual de Análise e Indicadores de Saúde. A Saúde da População do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. CEVS. 2006

_____. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e de Planejamento Estratégico, Departamento de coordenação e Acompanhamento de projetos de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. SCP. DEPLAN-DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. 5 v.: tab.; gráf., mapas.

_____. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e de Planejamento Estratégico, Departamento de coordenação e Acompanhamento de projetos de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul; documento síntese. / SCP. DEPLAN-DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. 473p

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. LEI Nº 12.749, de 20 de Julho de 2007. Plano Plurianual 2008 – 2011. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/>

_____. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Departamento de Planejamento Governamental. Plano Plurianual 2008-2011 Relatório de Avaliação. Exercício 2011. Diário Oficial do Estado. Maio de 2012

_____. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Departamento de Planejamento Governamental. Plano Plurianual 2008-2011. Sistema de planejamento e Gestão. Avaliação. Exercício 2011.
<https://www.epp.rs.gov.br/content/index.php>. Acesso em 19/11/2012.

_____. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em:
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acesso: 10/11/2012

SACRAMENTO, Weverton Pereira; Metodologia da Pesquisa Científica; Ouro Preto: UFOP 2008. 96p. il.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses: MDT / Universidade Federal de Santa Maria, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Biblioteca Central, Editora da UFSM. – 8. ed. – Santa Maria : Ed. da UFSM, 2012. 72 p. : il. ; 21 x 29,7 cm.

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO, PREVISÕES ORÇAMENTÁRIAS E OS DESVIOS DE EXECUÇÃO NO RS¹

Liderau dos Santos Marques Junior²

Resumo: O artigo analisa os desvios de execução das variáveis fiscais do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2002 a 2016. Além disso, apresenta uma caracterização do processo orçamentário brasileiro. Os resultados indicam que houve uma deterioração da previsão fiscal a partir de 2007, agravando-se nos anos 2015 e 2016. Dois fatores estão associados a esta deterioração, o primeiro é a inclusão de receitas extraordinárias no orçamento e o segundo refere-se ao excesso de otimismo em relação ao desempenho das variáveis PIB do Brasil e PIB do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Processo Orçamentário. Previsões orçamentárias. Desvios de Execução. Rio Grande do Sul.

BUDGETARY PROCESS, BUDGETARY FORECASTS AND EXECUTION DEVIATIONS IN RS

Abstract: The article analyzes the deviations in the execution of the fiscal variables of the State of Rio Grande do Sul from 2002 to 2016. In addition, it presents a characterization of the Brazilian budget process. The results indicate that there was a deterioration of the fiscal forecast from 2007, which have gotten worse in 2015 and 2016. Two factors are associated with this deterioration. The first is the inclusion of extraordinary revenues in the budget. The second refers to the excess of optimism in relation to Brazilian GDP variable and the GDP variable of Rio Grande do Sul.

Keywords: Budgeting; Forecasting; *Budgets deviation*; Rio Grande do Sul.

¹ Agradeço a colaboração do bolsista FAPERGS, Gustavo Alovisi. Além disso, agradeço os comentários e as observações de um parecerista anônimo. As opiniões emitidas neste trabalho são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, portanto, não exprimem necessariamente o ponto de vista da Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança.

² Analista Pesquisador na Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança, Departamento de Orçamento e Finanças. liderau-junior@spgg.rs.gov.br.

INTRODUÇÃO

O artigo trata do planejamento fiscal do Estado do Rio Grande do Sul buscando inferir se as expectativas se mostraram otimistas ou pessimistas no período de 2002 a 2016. Piza (2016) salienta que a previsão das receitas e despesas é parte fundamental do processo orçamentário, portanto, é importante analisar o comportamento das projeções e dos valores realizados das variáveis fiscais (receita primária, despesa primária e resultado primário), bem como das variáveis macroeconômicas (PIB Brasil, PIB RS, IPCA e taxa de câmbio). A escolha destas variáveis decorre do fato de que a previsão das variáveis fiscais é feita com base nas projeções que constituem os cenários econômicos.

Os desvios entre as variáveis fiscais projetadas e os valores realizados são chamados de desvios de execução, enquanto os desvios entre as projeções das variáveis macroeconômicas e os valores realizados de desvios de previsão. O presente estudo não aborda a literatura que trata dos fatores econômicos, políticos e institucionais que explicam os desvios. O que se busca é mensurar os desvios de execução e os erros de projeção, bem como discutir a aderência da execução orçamentária às metas fiscais. Ademais, busca-se examinar se os desvios decorrem de erros nas expectativas sobre as variáveis macroeconômicas principais. A avaliação acurada do cenário econômico e a ausência de influência do componente político, tanto na fase de planejamento como de execução do orçamento, são fatores fundamentais para que os resultados efetivos da política fiscal não divirjam dos esperados.

Piza (2016) investiga o planejamento e a execução da política fiscal brasileira no período de 2002 a 2015. É nesta linha que o presente estudo está inserido, a saber, analisar a política fiscal gaúcha no período 2002 a 2016, utilizando dados que estavam disponíveis ao formulador de política no momento em que as decisões sobre as variáveis fiscais foram tomadas.

Além desta introdução, o trabalho está dividido da seguinte maneira. Na segunda seção, caracteriza-se o processo orçamentário brasileiro. Na terceira seção, apresentam-se os desvios de execução e de projeção das variáveis fiscais, bem como os erros de medida das variáveis macroeconômicas. No final, são tecidas as considerações finais.

AS ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL³

Giuberti (2012) e Piza (2016) analisam as etapas do processo orçamentário brasileiro. A legislação orçamentária é composta pela Lei 4.320, de 1964, pela Constituição Federal, de 1988, pela Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e por portarias e decretos dos órgãos responsáveis de cada ente federativo.

A primeira etapa do processo orçamentário é a do planejamento onde se definem metas e diretrizes orçamentárias. Os instrumentos de planejamento, previstos na Constituição, são o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

³ O foco desta seção é sobre o processo orçamentário em geral e que é observado pelas três esferas de governo. Portanto, por uma questão de espaço, não serão tratadas as diferenças que podem ocorrer entre os três entes, como, por exemplo, a utilização do processo de consulta popular para decidir parcela do orçamento público.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, que estabelece diretrizes para as despesas de capital e para as despesas de duração continuada. O prazo de vigência é de quatro anos, mas pode ser revisado anualmente. O PPA é um documento normativo para a Administração Pública e indicativo para o setor privado. O documento deve conter os seguintes elementos: i) diagnóstico da realidade presente; ii) delineamento de um cenário futuro desejado; iii) articulação de estratégias para a realização do cenário desejado; iv) definição de prioridades; e v) formulação de programas de intervenção sobre a realidade. No PPA constam todos os planos, programas e projetos que o governo pretende cumprir, assim como as estimativas de recursos. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA.

A elaboração do PPA é de responsabilidade do Executivo e deve ser proposto no primeiro ano de mandato do governante, devendo vigorar nos quatro anos subsequentes, incluindo o primeiro ano de mandato do governante seguinte.

O projeto de lei do PPA deve ser enviado ao Parlamento até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato, onde será apreciado pelas duas casas legislativas, no caso da União, em uma comissão mista e permanente, denominada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta de 40 membros:⁴ 10 senadores e 30 deputados, com igual número de suplentes. A CMO examina e emite parecer sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais matérias orçamentárias.⁵

Os parlamentares podem propor emendas ao projeto de lei. Nesta fase, o Poder Legislativo examina e emite parecer sobre as diretrizes, os objetivos e as metas que deverão orientar a execução fiscal, bem como a distribuição regional dos investimentos e dos programas de duração continuada.⁶ Piza (2016) observa que os deputados e senadores podem apresentar, individualmente, até dez emendas, enquanto as comissões permanentes da Câmara e do Senado e as bancadas estaduais podem requerer, cada uma, até cinco emendas. Na fase de avaliação, Giuberti (2012) comenta que o Presidente da República pode propor modificações ao projeto. Uma vez aprovado, o projeto de lei segue para a sanção do Presidente da República, que poderá sancionar ou vetar, total ou parcialmente, o texto.⁷

A LDO liga o PPA com a Lei de Orçamento Anual (LOA). A partir das metas estabelecidas no planejamento de médio prazo, a LDO estabelece as diretrizes e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual. A LDO, assim como a LOA, tem duração anual.

⁴ No caso do Rio Grande do Sul, o prazo de envio do PPA pelo Executivo para a Assembléia Legislativa é até 1º de agosto do primeiro ano de mandato do governador. O prazo para devolução ao Executivo é até 1º de outubro do mesmo ano.

⁵ Mais detalhes sobre a CMO, ver Lima e Miranda (2006). Sanchez (1993) também discute as funções da CMO.

⁶ Sanches (1993) discute em mais detalhes o papel e o conteúdo do PPA, além da fase de apreciação do PPA pelo Poder Legislativo.

⁷ O veto deve ser avaliado por deputados e senadores em sessão conjunta, e só poderá ser rejeitado por maioria absoluta dos deputados e senadores. Se o veto for mantido, o projeto de lei retorna para a promulgação do Presidente. Os parlamentares podem propor emendas ao projeto de lei.

A LDO trata, em linhas gerais, dos seguintes itens: limites para a despesa com pessoal; normais gerais para contratação de pessoal e operações de crédito; os parâmetros para constituição da reserva de contingência; e diretrizes específicas do orçamento fiscal, da seguridade social e do orçamento de investimento das estatais. Além disso, conforme Giuberti (2012), a LDO dispõe sobre: 1) as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício seguinte; 2) as alterações na legislação tributária; 3) os parâmetros para a fixação de remuneração de servidores do parlamento; 4) os limites para a elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público; e 5) a autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, admissão ou contratação de pessoal na administração direta e indireta, ressalvando-se as empresas públicas e de economia mista.

Giuberti (2012) e Piza (2016) afirmam que, com a promulgação da LRF, a LDO passou a ter novas funções, tais como: 1) a previsão de equilíbrio entre receitas e despesas; 2) o estabelecimento de critérios e formas de limitação de empenho, nos casos da receita ficar abaixo do esperado, houver risco de descumprimento das metas fiscais previstas para o exercício ou quando a dívida consolidada ultrapassar o limite legal; 3) as condições e exigências para a transferência de recursos a entes públicos e privados; 4) o montante e a forma de utilização da reserva de contingência que integra a lei do orçamento; 5) a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; 6) o estabelecimento de metas fiscais; 7) o limite à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado; e 8) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Silva (2004) destaca que a LRF reforçou o papel da LDO de planejar as funções e atividades do Estado através de dois documentos que tratam, fundamentalmente, de política fiscal: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Conforme Giuberti (2012), o Anexo de Metas Fiscais contém: a) metas fiscais anuais, em valores correntes e constantes, referentes à receita primária, despesa primária, resultado primário, resultado nominal e o estoque da dívida pública para os três exercícios seguintes; b) avaliação do cumprimento das metas do período anterior; c) demonstrativo das metas anuais, com memória e metodologia de cálculo, tendo como fundamento o cenário macroeconômico que leva em conta os parâmetros macroeconômicos (nível de atividade econômica, taxa de inflação, taxa de câmbio e taxa de juros) estimados para os três exercícios seguintes; d) evolução do patrimônio líquido dos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; e) avaliação da situação financeira e atuarial do regime geral da previdência social, do regime próprio de previdência dos servidores públicos, e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e f) demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Piza (2016) afirma que o Anexo de Riscos Fiscais apresenta os passivos contingentes (dívidas ainda não reconhecidas e/ou contabilizadas, mas que, por decisão judicial ou legal, podem vir a se tornar dívida pública) e outros riscos que podem impactar as contas públicas. Além disso, deve incluir as providências a serem seguidas caso os riscos se realizem.

Dois são os tipos de riscos fiscais a serem considerados no documento: os riscos orçamentários e os riscos de dívida. Os primeiros dizem respeito aos riscos das receitas estimadas e das despesas fixadas no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) não se confirmarem durante a fase de execução do orçamento em função de eventos ou choques não previstos na fase de elaboração. As variações nas receitas e nas despesas podem se dar por mudanças no ambiente econômico (interno e externo), por alterações discricionárias dos governos e por eventos extraordinários (guerras, catástrofes, calamidade pública ou comoção interna) ocorridos após a elaboração do orçamento.

Os riscos de dívida referem-se ao risco decorrente dos passivos contingentes, ao risco de refinanciamento e aos riscos de mercado. Os passivos contingentes são dívidas prováveis de se efetivarem como, por exemplo, oriundas de decisões judiciais e dívidas a serem reconhecidas. Ao sair a decisão judicial ou se o governo reconhece a dívida, haverá o aumento do estoque da dívida e/ou a elevação das despesas orçamentárias. Já risco de financiamento está associado aos riscos de elevação das taxas de juros e do indexador contratados, elevando os custos de financiamento da dívida no curto prazo. Por fim, o risco de mercado refere-se ao risco de flutuações nas variáveis macroeconômicas, em particular a taxa básica de juros, a taxa de câmbio e a taxa de inflação, afetando tanto o custo como o estoque da dívida. Dependendo da magnitude de flutuação das referidas variáveis, e também dos passivos contingentes, o aumento do estoque e dos custos da dívida pode ser tal que surgem os riscos de *default* da dívida, quando o governo não consegue honrar os compromissos.

A LDO deve ser encaminhada ao parlamento acompanhada de mensagem, contendo, no caso da União, objetivos da política econômica, os parâmetros e as projeções para os principais agregados e variáveis, bem como as metas de inflação para o exercício seguinte. Lima e Miranda (2006) comentam que a intenção deste anexo é ver o orçamento público como uma peça integrada à política econômica do país e não como mera lista de receitas e despesas.

A tramitação da LDO, desde a chegada à CMO até a sanção da lei pelo Presidente da República, segue as mesmas etapas do PPA. O prazo para que o projeto de lei da LDO (PLDO) seja encaminhado ao Congresso é até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, 15 de abril, e devolvido para o Executivo até 15 de julho, data na qual se encerra o primeiro período da sessão legislativa. As emendas ao PLDO não podem ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta de três orçamentos: o orçamento fiscal, abrangendo todos os poderes; o orçamento da seguridade social, que inclui as entidades, órgãos e fundos vinculados à saúde, previdência e assistência social; e o orçamento de investimentos das estatais nas quais a União, Estado ou Município detém, direta ou indiretamente, maioria do capital social com direito a voto.⁸ A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece, no § 4.º do art. 149, que os orçamentos anuais são os seguintes: 1) o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos

⁸ A Constituição Estadual estabelece, no § 4.º do art. 149, que os orçamentos anuais do Rio Grande do Sul são os seguintes: 1) o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos; 2) os orçamentos das autarquias estaduais; e 3) os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado.

Poderes do Estado, seus órgãos e fundos; 2) os orçamentos das autarquias estaduais; e 3) os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado.

A LOA apresenta a estimativa das receitas e a fixação das despesas para o ano subsequente. Tem duração anual e coincide com o ano civil. Para Lima e Miranda (2006), a LOA define receitas e despesas, condicionadas às determinações e postulados do PPA e LDO e integrados às metas de política econômica.

Giuberti (2012) reforça que o orçamento fiscal engloba as despesas e receitas referentes aos Poderes constituídos, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. O orçamento da seguridade social dispõe sobre as receitas e despesas nas áreas de previdência social, assistência social e saúde, incluindo todas as entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Piza (2016) salienta que, em relação às empresas estatais, a mensagem presidencial deverá conter estimativa e fixação dos principais agregados da receita e da despesa, assim como o demonstrativo, por empresa, do denominado Programa de Dispêndios Globais (PDG) informando as fontes de financiamento e o resultado primário estimado para essas empresas.

Piza (2016) ressalta que nenhuma despesa pública poderá ser autorizada fora do orçamento e os gastos que ultrapassarem o limite estabelecido pelo orçamento dependerão da existência de recursos financeiros. As fontes destes recursos são o excesso de arrecadação (arrecadação acima do esperado), redução ou anulação de despesas em outras rubricas e a contratação de operações de crédito.

O orçamento é elaborado pelo Executivo através de um órgão central que fixa limites de despesas para os Poderes e o Ministério Público e estima as receitas.⁹ Este órgão estabelece as regras gerais de elaboração do projeto de lei orçamentária (PLOA) para o ano subsequente. As emendas ao PLOA só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO.

Os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Ministério Público e a Defensoria Pública tem autonomia para elaborar suas propostas orçamentárias, obedecendo ao limite de despesas fixado pelo órgão competente com base na LDO. Na sequência, conforme Piza (2016), o órgão consolida as informações e compatibiliza a previsão de receita com os gastos propostos pelos poderes.¹⁰ Com base no PPA e na LDO, o órgão competente elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte e a encaminha para sanção do chefe do Executivo, a quem cabe encaminhar a proposta ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto.¹¹

A Lei 4.320, de 1964, e a LDO consolidam as exigências legais e define a estrutura e a organização do PLOA, que deve conter: i) texto da lei; ii) quadros orçamentários consolidados; iii) anexo dos orçamentos fiscal e da seguridade social, discriminando fontes de receita e aplicação dos recursos; e iv) anexo do orçamento de investimento das empresas estatais. O

⁹ No caso da União é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para mais detalhes sobre o papel da SOF, ver Lima e Miranda (2006)

¹⁰ A estimativa da receita é feita com base no cenário econômico fornecido, no caso da União, pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Cabe ressaltar a extrema importância deste dado porque funciona como uma espécie de teto dos gastos a serem estabelecidos no orçamento.

¹¹ No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão tem a função de coordenar, implementar e normatizar o processo orçamentário gerador do PPA, LDO, PLOA e LOA.

PLOA é acompanhado de mensagem do chefe do Executivo contendo os seguintes pontos: i) resumo da política econômica do país; ii) atualização das informações contidas na LDO, em particular os parâmetros e projeções para as variáveis macroeconômicas; iii) resumo das políticas setoriais do governo; iv) avaliação das necessidades de financiamento do governo, explicitando as receitas, despesas e os resultados primário e nominal; v) justificativa da estimativa da receita e da fixação da despesa; vi) medidas adotadas para o controle das despesas correntes primárias, classificadas como obrigatórias ou discricionárias.

Após o parlamento receber o PLOA, inicia-se a segunda etapa do processo orçamentário, a saber, o estágio no qual o Legislativo irá apreciar o projeto, propor emendas e aprovar a lei do orçamento. A análise do projeto fica a cargo exclusivo da CMO por ser a responsável pela análise dos orçamentos. Segundo Lima e Miranda (2006), a CMO tem um presidente e três vice-presidentes. O mandato dos dirigentes é de um ano, vedada reeleição. O presidente designa um Relator Geral e até dezesseis relatorias setoriais.

As atribuições do Relator Geral são: 1) coordenar comitês consultivos que tem a finalidade de avaliar a receita orçamentária, as emendas bem como as informações enviadas pelo Tribunal de Contas; 2) estabelecer critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas; 3) elaborar relatório final; e 4) apresentar substitutivo ao PLOA.

As emendas podem ser individuais ou coletivas (comissões, estaduais e regionais). Segundo Piza (2016), cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais. O valor máximo que cada parlamentar pode apresentar é fixado pelo parecer preliminar do Relator Geral. Cada comissão (comissões permanentes do Senado e da Câmara) pode apresentar até 8 emendas. As emendas de bancadas estaduais podem atingir um máximo entre 18 e 23 dependendo do número de parlamentares das respectivas bancadas. As bancadas regionais podem apresentar até duas emendas. As emendas são discutidas e votadas pela CMO.

O orçamento deve ser votado até o encerramento da sessão legislativa em dezembro. Após a votação, a CMO elabora a redação final do texto e o encaminha ao chefe do Executivo, que pode sancionar ou vetar, total ou parcialmente. Se houver veto, o Legislativo deverá apreciá-lo. Por fim, a lei orçamentária é promulgada.

A terceira etapa do processo orçamentário é da execução orçamentária, onde as receitas são arrecadadas e os gastos realizados. Nesta etapa são feitos os registros de todas as operações de entradas e saídas de recursos. Em relação à despesa, observam-se os procedimentos de empenho, liquidação e pagamento, dentro dos limites fixados no Decreto de programação financeira.

A partir de 2000, a programação orçamentária e financeira passou a ser disciplinada pela LRF. A LRF estabelece que, em trinta dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo deve editar o decreto de programação financeira e o cronograma de desembolso mensal dos pagamentos relativos às dotações orçamentárias. Piza (2016) destaca que, quando ocorrem mudanças nos parâmetros macroeconômicos, as projeções de receitas e despesas primárias são atualizadas e a Programação Financeira e os cronogramas de desembolso são revistos com a publicação de novos decretos. Alves (2015) observa que os decretos de programação financeira são expedientes que equalizam a execução financeira da despesa com as disponibilidades de caixa e regula o empenho dos créditos orçamentários de modo a se atingir a meta fiscal. A LRF determina que o governo avalie bimestralmente o cumprimento da meta

fiscal e eventuais desvios em relação ao programado sejam corrigidos ao longo do exercício financeiro.

Caso as previsões de arrecadação não se confirmem, o Executivo deverá recorrer ao expediente de contingenciamento de despesas que nada mais é do que a limitação de empenho e da movimentação financeira de despesas discricionárias - as despesas obrigatórias (constitucionais e legais) não podem ser objeto do contingenciamento. Piza (2016) comenta que o contingenciamento por parte do Executivo é possível porque a LOA tem caráter autorizativo e não mandatário, isto é, o orçamento autoriza determinada despesa mas não obriga o Executivo a executá-la. A aderência à LOA depende do grau em que as ações do governante ao longo do ano fiscal estão vinculadas ao orçamento aprovado e do grau de flexibilidade que o governo possui para responder aos eventos imprevistos.

A quarta e última etapa do processo orçamentário é a do controle, na qual, segundo Sanches (1993), são produzidos balanços e avaliações segundo normas legais pertinentes à matéria, tanto pelos sistemas de controle interno (aqueles exercidos no âmbito de cada Poder) e externo. O que é apreciado e julgado nesta etapa são os atos formais da Administração Pública, especialmente, os definidos pelas normas que regem a execução orçamentária, as licitações e administração financeira e patrimonial. As atividades de fiscalização devem avaliar os referidos atos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

O Tribunal de Contas é o órgão que auxilia o Poder Legislativo no trabalho de apreciação e avaliação das contas públicas. Cabe a este órgão, além de apreciar as contas, exercer ações de fiscalização sobre os atos e contratos da Administração Pública. Para Sanches (1993), o ponto alto da etapa de controle é a apreciação das contas prestadas anualmente pelo governante, o que envolve a elaboração de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, cabendo ao Legislativo o julgamento das contas. Ainda nesta etapa, órgãos de coordenação e unidades setoriais realizam avaliações que realimentam o planejamento orçamentário.

Uma vez apresentadas as etapas do processo orçamentário, a seguir se discutem e se mensuram os desvios de execução com os dados fiscais para o Estado do Rio Grande do Sul.

DESVIOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO RS

Piza (2016) propõe a seguinte definição para o desvio de execução:

$$e_t = R_t - F_{t-1} \quad (1)$$

Onde e_t é o desvio de execução no período t ; R_t é o resultado observado em t ; e F_{t-1} é o resultado previsto no período $t-1$. O desvio de execução pode resultar de choques inesperados na variável em observação e por previsões que refletem mais objetivos políticos do que o conjunto de informações disponível ao formulador no momento da elaboração do orçamento. Ademais, o plano contido no orçamento está sujeito a mudanças nas prioridades da agenda política.

Desvios de execução negativos ocorrem quando o resultado observado é inferior ao valor previsto, indicando uma previsão otimista. Desvios de execução positivos acontecem quando o resultado observado é superior ao valor previsto, indicando uma previsão pessimista.

O art. 12 da LRF estabelece que a previsão da receita deva observar as normas técnicas e legais, além de considerar os efeitos de alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. Note que a lei não informa o peso de cada fator na estimativa da receita. Sabe-se apenas que o cenário econômico utilizado na projeção da receita é o disposto na LDO. Presume-se que a previsão de receita é base para a fixação da despesa.

A base de dados foi construída a partir de informações contidas nos documentos oficiais relativos ao processo orçamentário no RS. Por se tratarem de dados anuais, a amostra de anos é pequena e a análise realizada é com base em figuras, tabelas e nas seguintes medidas de erro: erro médio (EM), erro quadrado médio (EQM) e raiz do erro quadrado médio (REQM).¹² O período de análise compreende os anos de 2002 a 2016. A série é curta porque se optou por analisar o período após a aprovação da LRF.

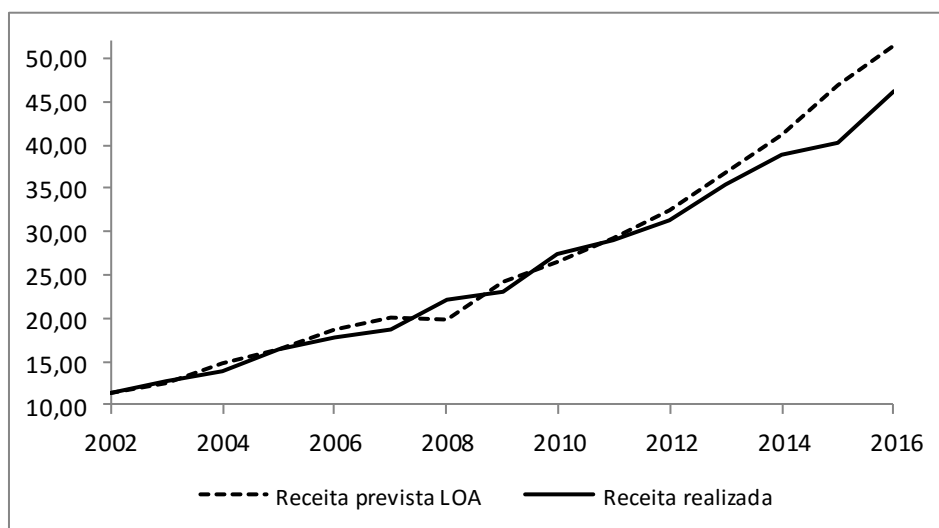
Os principais documentados utilizados como fonte foram: as Leis Orçamentárias (LDOs e LOAs) e os decretos de Programação Orçamentária e Financeira. A LDO é o principal documento por conter metas fiscais para os anos $t-2$, $t-1$, t , $t+1$, $t+2$, $t+3$ e os parâmetros macroeconômicos para os anos $t+1$, $t+2$ e $t+3$. Dos documentos oficiais (LDO, LOA e Decreto de Programação) foram obtidos os valores previstos das seguintes variáveis: receita primária; despesa primária; resultado primário; taxa de crescimento real do PIB do Brasil; taxa de crescimento real do PIB do RS; variação acumulada do IPCA; taxa de câmbio R\$/US\$ final de período (dez.). Os valores realizados pesquisados em outras fontes foram os seguintes: taxa de crescimento real do PIB do Brasil; taxa de crescimento real do PIB do RS; variação acumulada do IPCA; taxa de câmbio R\$/US\$ final de período (dez.).

Salienta-se que as previsões de PIB do Brasil e IPCA levam em conta as utilizadas pela União quando da elaboração de suas metas, enviadas em abril de cada ano ao Congresso Nacional. Outro dado que se ressalta é que ao longo do período em análise a previsão de receita primária inclui receitas extraordinárias. Tais receitas são incluídas na fase de elaboração do orçamento para se chegar ao equilíbrio orçamentário. Assim, como os déficits orçamentários se acentuaram nos últimos anos, em função da crise econômica e do aumento da despesa permanente acima da inflação, a receita extraordinária se elevou consideravelmente, gerando os desvios entre o executado e o orçado. Nos demais anos em análise, não se pode descartar a hipótese de subestimação do gasto público total e a superestimação da receita total, gerando menor necessidade de receitas extraordinárias para o equilíbrio orçamentário.

A Figura 1 apresenta a receita primária anual prevista na Lei Orçamentária e a receita realizada. Note que entre 2002 e 2011, as receitas previstas se ajustam às receitas realizadas, indicando uma previsão orçamentária mais precisa. A partir de 2012, os valores realizados e previstos passam a se distanciar, indicando uma superestimação da receita primária na LOA.

¹² Mais adiante tais medidas serão definidas tecnicamente.

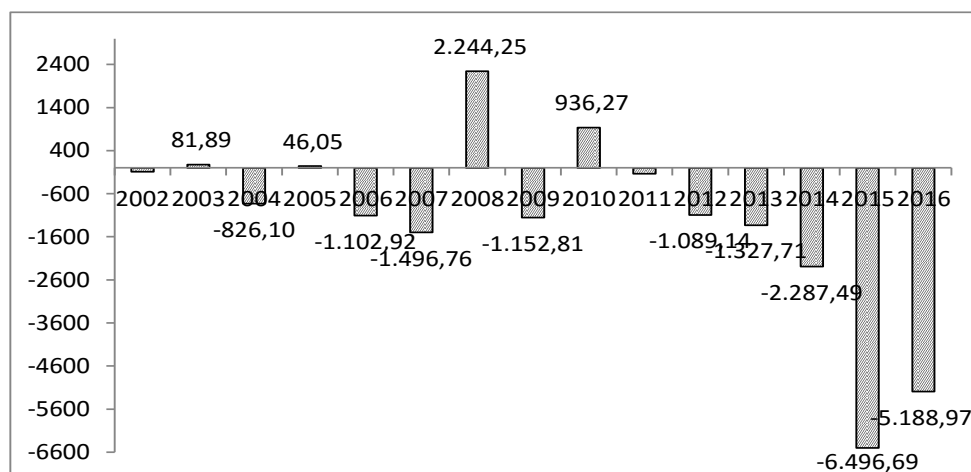
Figura 1 Receita primária do RS, valores previstos e realizados (R\$ bilhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 apresenta os desvios de execução da receita primária do RS. Trata-se da diferença entre a receita realizada e a receita prevista na LOA. Entre 2002 e 2010, observam-se dois momentos de desvios positivos (2008 e 2009); quatro momentos de desvios negativos (2004, 2006, 2007 e 2009); e três momentos de desvios próximos de zero (2002, 2003 e 2005).¹³ Contudo, a partir de 2011 os desvios negativos são persistentes e crescentes, sugerindo uma deterioração na previsão fiscal.

Figura 2 Desvio de execução da receita primária do RS (R\$ milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

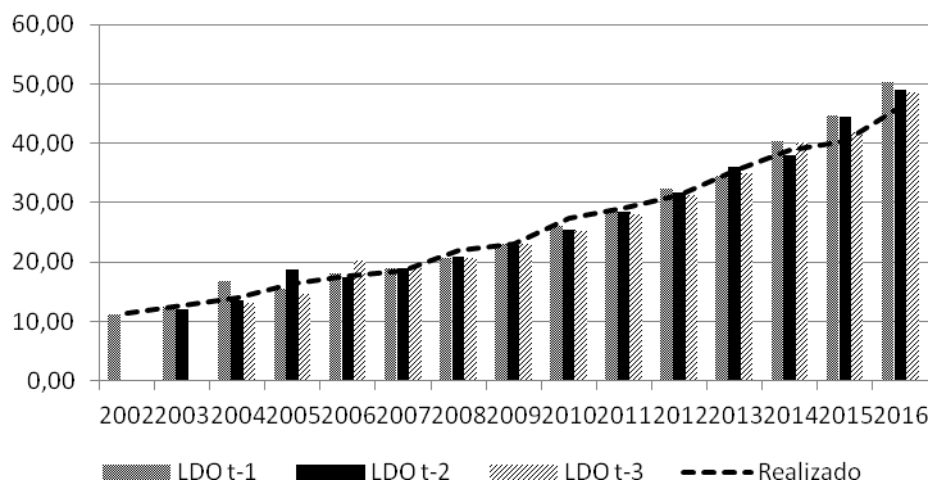
Como se viu na seção anterior, a LDO é elaborada no ano t-1 a fim de guiar orçamento no ano t. Nos demonstrativos das metas fiscais, tem-se as previsões das variáveis: receita

¹³ No ano de 2005 a receita primária realizada superou a receita prevista na LOA no montante de R\$ 46,05 milhões.

primária, despesa primária e resultado primário, tanto para o ano t como para os anos $t+1$, $t+2$ e $t+3$. Além disso, a LDO apresenta as metas fiscais para os anos $t-2$ e $t-3$, bem como as previsões das variáveis macroeconômicas para os anos t , $t+1$ e $t+2$.¹⁴

A Figura 3 apresenta as previsões da receita primária contidas nas LDOs para o período 2002 a 2016. Para cada ano, tem-se a estimativa da LDO do ano anterior ($t-1$) e dos dois anos anteriores ($t-2$ e $t-3$). Como a LDO disponível é a partir do ano 2001, não se tem disponíveis as previsões para os anos 2002 e 2003, pois estariam contidas nas LDOs de 1999 e 2000.

Figura 3 Receita primária do RS prevista na LDO e realizada (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

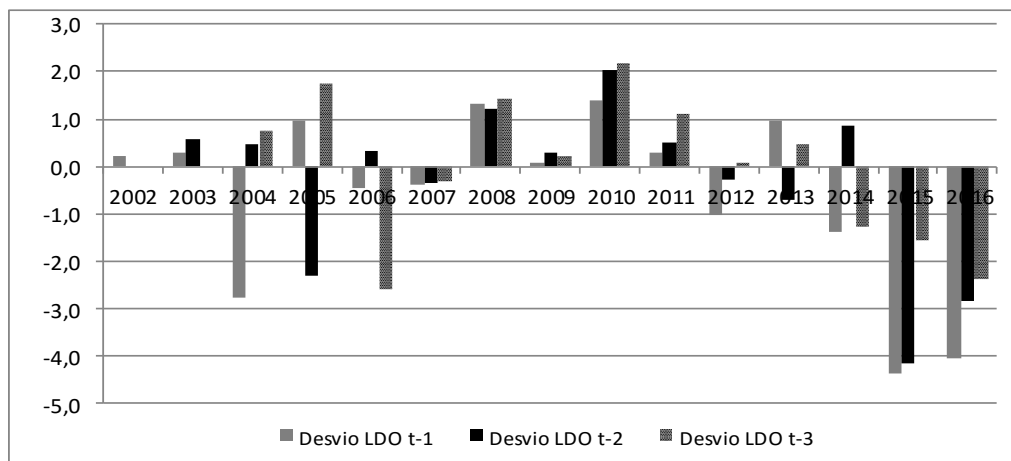


Fonte: Elaboração própria.

A comparação dos valores previstos na LDO com os valores realizados indicam que a previsão é mais precisa quanto mais longo for o horizonte de previsão. Isto é muito claro nos seguintes anos: 2004, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015 e 2016. Ora, tal fato contradiz ao esperado em termos de previsão, a saber: que a precisão das previsões é menor quanto mais longo for o período de previsão. A Figura 4 apresenta os desvios de execução da receita primária, dados pela diferença entre a receita realizada em t e as previsões contidas nas LDOs em $t-1$, $t-2$ e $t-3$.

¹⁴ Cabe referir que as LDOs estão sujeitas a revisões, contudo, na presente análise se considerou apenas a primeira versão de cada LDO por ano.

Figura 4 Desvios de execução da receita primária do RS (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

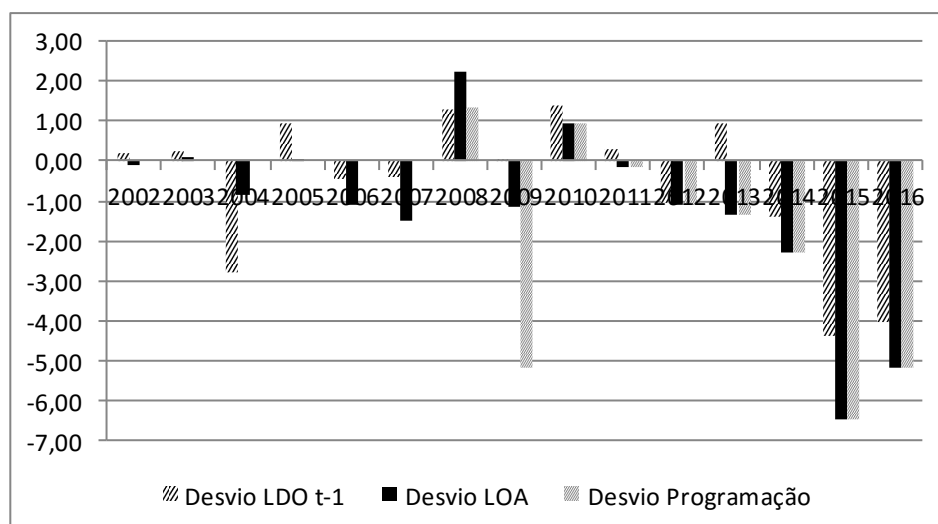


Fonte: Elaboração própria.

Na maior parte do período em análise, o desvio de execução da receita é menor quanto maior o horizonte de previsão. Isto é, no caso do RS, quanto maior a distância entre a data da previsão e a data da realização, menor é o desvio. Apenas nos anos 2005, 2009, 2010 e 2011, os desvios de execução da receita são menores quanto menor é o horizonte temporal de previsão. Note, na Figura 4, que os desvios de execução da receita entre 2002 e 2011 são predominantemente positivos, indicando receitas subestimadas. No entanto, a partir de 2012, os desvios negativos passam a prevalecer, sugerindo superestimação da receita primária.

A Figura 5 apresenta os desvios de execução da receita primária para diferentes fases do processo orçamentário. Os desvios são calculados a partir da diferença entre a receita realizada e as previsões contidas na LDO, publicada em t-1, na Lei Orçamentária e no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira emitida logo após a sanção da LOA. Os Decretos de Programação estão disponíveis a partir de 2008.

Figura 5 Desvios de execução da receita primária do RS, considerando a LDO, LOA e o Decreto Programação (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

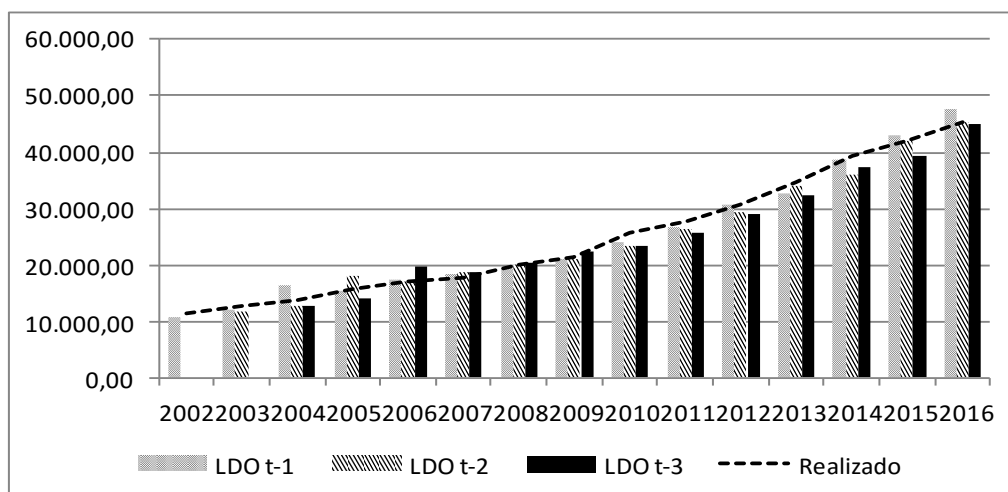


Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar na Figura 5, apenas nos anos 2008 e 2010 os desvios foram positivos indicando que a receita primária realizada superou as previsões. Nos demais anos predominam os desvios negativos, todavia, a partir de 2012, a deterioração da previsão da receita é considerável. Destaca-se o desvio negativo da receita em relação ao Decreto de Programação no ano de 2009 por conta, principalmente, dos efeitos da crise financeira mundial sobre as economias brasileira e gaúcha. A partir de 2012, os desvios de execução da receita em relação às previsões contidas na LOA e na Programação Financeira são maiores do que os desvios relacionados às previsões contidas na LDO t-1. Este resultado corrobora mais uma vez a afirmação que no caso do RS, quanto mais longo o horizonte de previsão, menores são os desvios de execução da receita.

A Figura 6 apresenta as previsões da despesa primária para os anos de 2002 a 2016 contidas nas LDOs comparadas com os valores efetivamente realizados. A partir de 2010 se observa a maior diferença entre os valores previstos nas LDOs e os valores realizados. Além disso, quanto mais longo é o horizonte de previsão, maior é a diferença entre o realizado e o previsto nas LDOs de dois anos anteriores (t-2 e t-3).

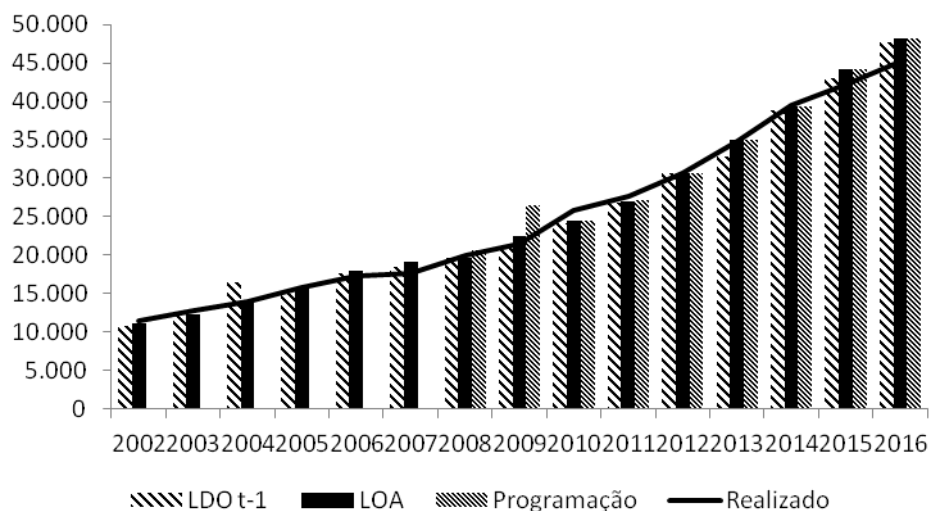
Figura 6 Despesa primária do RS prevista na LDO (R\$ Milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 7 mostra as previsões contidas na LDO t-1, na LOA e no Decreto de Programação Financeira e os valores realizados da despesa primária do RS. Com exceção da LDO, em 2004, e da Programação, em 2009, nos demais anos entre 2002 e 2014, os valores previstos não superam os valores realizados. Todavia, nos dois últimos anos, as previsões superam os valores realizados, indicando superestimação das despesas primárias. Além disso, nota-se que as previsões contidas na LOA e no Decreto de Programação superam as previsões da LDO t-1 em praticamente todo o período em análise. Isto sugere que a Assembleia Legislativa do Estado aprova o orçamento com as despesas primárias majoradas em relação ao proposto nas LDOs.

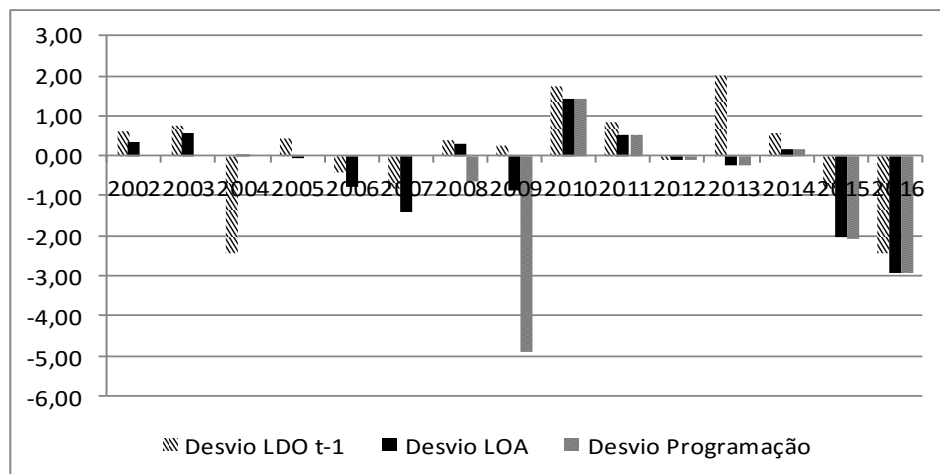
Figura 7 Despesa primária do RS, valores previstos e realizados (R\$ milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 8 apresenta os desvios de execução da despesa primária do RS. Até 2008 os desvios de execução da despesa oscilam entre positivos e negativos. O ano de 2009 é atípico, possivelmente em razão, entre outros fatores, dos impactos da crise financeira mundial sobre a economia gaúcha. Nos anos de 2010 e 2011, os desvios de execução são claramente positivos, indicando despesa primária realizada superior ao previsto.

Figura 8 Desvio de execução da despesa primária do RS (R\$ bilhões) – 2002 a 2016

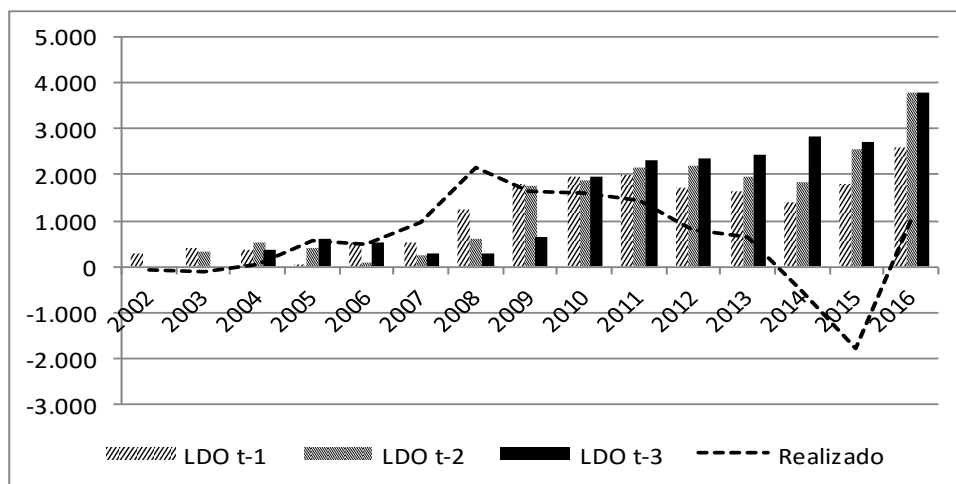


Fonte: Elaboração própria.

Ainda em relação à Figura 8, de 2012 a 2014, os desvios de execução em relação às previsões na LOA e no Decreto de Programação são próximos de zero. A partir de 2015, os desvios se ampliam e se tornam negativos, indicando a superestimação das despesas primárias. Além de indicar menor precisão nas previsões, a superestimação das despesas primárias coincide com a superestimação das receitas primárias.

A Figura 9 apresenta, além do resultado primário realizado, as previsões para os anos de 2002 a 2016 contidas nas LDOs dos anos t, t-1 e t-2. Entre 2002 e 2006, as previsões não ficam muito distantes dos valores realizados. Todavia, a partir de 2007, a precisão das previsões piora consideravelmente. A partir de 2011, quanto mais longo é o horizonte de previsão, menos precisa é a previsão do resultado primário.

Figura 9 Resultado primário previsto na LDO e o realizado no RS (R\$ milhões) – 2002 a 2016

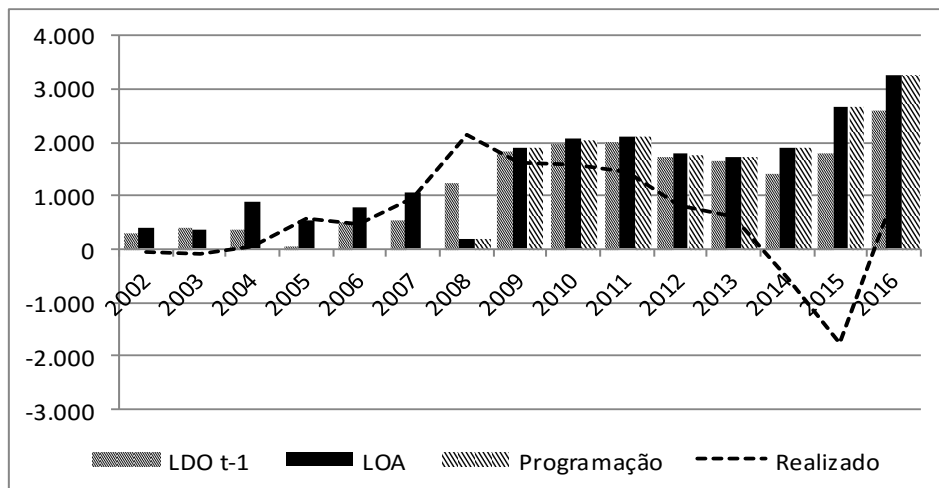


Fonte: Elaboração própria.

Os valores previstos são positivos em todo o período, isto é, as metas fiscais são de superávit primário. Contudo, os valores previstos entre 2002 e 2008 são relativamente baixos. A partir de 2009 houve uma mudança de patamar, prevendo-se valores mais elevados de superávit primário. Os valores realizados entre 2002 e 2004 são próximos de zero; entre 2005 e 2008, os valores são positivos e crescentes; após 2008, os superávits primários decrescem continuamente, obtendo-se déficits nos 2014 e 2015. No último ano, o valor realizado é um superávit primário de R\$ 988 milhões.

A Figura 10 apresenta as previsões do resultado primário contidas na LDO t-1, na LOA e no Decreto de Programação, bem como os valores realizados. Como se observou no Figura 9, a partir de 2009, há uma mudança de patamar do superávit primário previsto na LOA e no Decreto, sinalizando um aumento do esforço fiscal. Contudo, os valores realizados indicam que este esforço se reduziu entre 2009 e 2015. Note, além disso, que as previsões contidas na LDO, a partir do ano 2009, ficam abaixo das demais previsões. Portanto, há uma majoração do superávit primário na LOA e no Decreto em relação a proposta na LDO t-1.

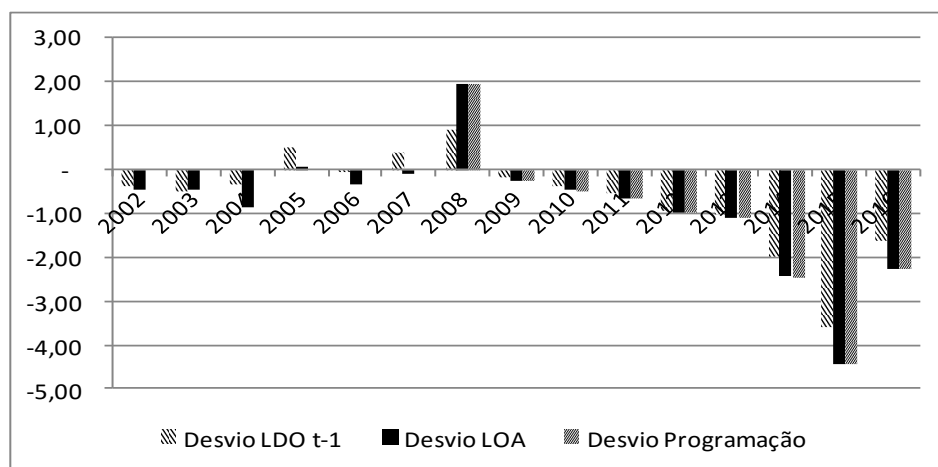
Figura 10 Resultado primário do RS, valores previstos e realizados (R\$ milhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 11 apresenta os desvios de execução do resultado primário. Tem-se dois momentos distintos ao longo do tempo. O primeiro subperíodo é de 2002 a 2007 e o segundo é de 2009 em diante. A exceção é o ano de 2008 quando o superávit primário ficou bem acima do previsto na LDO, na LOA e no Decreto de Programação Financeira.

Figura 11 Desvio de execução do resultado primário do RS (R\$ bilhões) – 2002 a 2016



Fonte: Elaboração própria.

Até 2007, os desvios de execução são menores e negativos, indicando que o superávit primário ficou abaixo do previsto. A partir de 2009, os desvios tornam-se maiores e predominantemente negativos, indicando uma crescente deterioração da previsão do resultado fiscal. Os anos de déficit fiscal (2014 e 2015) são os anos de maior desvio de execução em relação ao previsto na LDO t-1, LOA e Decreto.

ERROS DE PREVISÃO DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS

Piza (2016) ressalta que os desvios de execução do orçamento podem ser atribuídos, em parte, aos erros de previsão das variáveis macroeconômicas sobre as quais as metas fiscais são estabelecidas. A Tabela 1 apresenta os valores previstos na LDO e os valores realizados do PIB brasileiro ao ano.

Tabela 1 PIB brasileiro previsto e realizado % a.a. – 2003 a 2016

	PIB Brasil LDO t-1	PIB Brasil realizado	Erro de previsão
2003	4,00	1,14	-2,86
2004	3,50	5,76	2,26
2005	4,00	3,20	-0,80
2006	4,50	3,96	-0,54
2007	4,75	6,07	1,32
2008	5,00	5,09	0,09
2009	5,00	-0,13	-5,13
2010	4,50	7,53	3,03
2011	5,50	3,97	-1,53
2012	5,00	1,92	-3,08
2013	5,50	3,00	-2,50
2014	4,50	0,50	-4,00
2015	3,00	-3,77	-6,77
2016	1,30	-3,59	-4,89

Fonte: Elaboração própria.

Os dados indicam que houve excesso de otimismo na previsão do crescimento econômico brasileiro, isto é, em 10 dos 14 anos analisados, a taxa de crescimento realizada ficou abaixo da prevista. Os maiores erros de previsão ocorreram nos anos 2009 e nos três últimos. Em apenas 4 dos 14 anos analisados, a taxa de crescimento realizada superou a prevista. Note que a partir de 2013 as expectativas de crescimento não acompanharam o ritmo de queda do PIB.

A LDO apresenta dados sobre o PIB do RS somente a partir de 2008 (Tabela 2). A inclusão do PIB do RS se deve ao entendimento de que o PIB regional está correlacionado com o PIB brasileiro. Note que em seis dos nove anos analisados, a previsão do PIB gaúcho é igual a do PIB nacional. Somente em três anos (2008, 2009 e 2015), a previsão do PIB estadual supera a do PIB brasileiro.

Dos 9 anos analisados, apenas em dois a taxa de crescimento realizada superou a previsão contida na LDO. Nos sete anos restantes, houve excesso de otimismo na previsão do crescimento regional, destacando-se os anos de 2009, 2012 e 2015. A partir de 2014, a economia gaúcha apresenta três quedas sucessivas de PIB, apesar de decrescentes os valores previstos permanecem positivos.

Tabela 2 PIB do RS previsto e realizado % a.a. – 2008 a 2016

	PIB RS LDO t-1	PIB RS realizado	Erro de previsão
2008	5,10	2,87	-2,23
2009	5,10	-1,10	-6,20
2010	4,50	6,88	2,38
2011	5,50	4,58	-0,92
2012	5,00	-2,11	-7,11
2013	5,50	8,53	3,03
2014	4,50	-0,28	-4,78
2015	4,00	-3,37	-7,37
2016	1,30	-3,08	-4,38

Fonte: Elaboração própria.

Além do PIB brasileiro e do PIB RS, as variáveis macroeconômicas consideradas na LDO são o IPCA e a taxa de câmbio R\$/US\$ fim de período (dez.). Os dados da Tabela 3 indicam a subestimação da inflação no período, destacando-se os maiores erros de previsão nos anos 2011, 2014 e 2015. A inflação foi superestimada em apenas três anos (2006, 2007 e 2009). Note que a inflação é crescente entre 2012 e 2015, mas as expectativas não acompanharam a elevação da inflação realizada.

Tabela 3 IPCA previsto e realizado % a.a. – 2005 a 2016

	IPCA LDO t-1	IPCA realizado	Erro de previsão
2005	4,5	5,69	1,19
2006	4,5	3,14	-1,36
2007	4,5	4,45	-0,05
2008	4,5	5,90	1,40
2009	4,5	4,31	-0,19
2010	4,5	5,90	1,40
2011	4,5	6,50	2,00
2012	4,5	5,83	1,33
2013	4,5	5,91	1,41
2014	4,5	6,40	1,90
2015	5,0	10,67	5,67
2016	5,6	6,29	0,69

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à taxa de câmbio, há dois períodos distintos. No primeiro, de 2005 a 2011, o câmbio realizado se aprecia e fica abaixo do valor previsto. No segundo período, a partir de 2012, o câmbio se deprecia e, apesar da mudança nas expectativas, os valores realizados superam o previsto até 2015.

Tabela 4 Taxa de câmbio (R\$/US\$) fim de período (dez.) – 2005 a 2016

	Taxa de câmbio LDO t-1	Taxa de câmbio realizado	Erro de previsão
2005	3,24	2,34	-0,90
2006	2,90	2,14	-0,76
2007	2,32	1,77	-0,55
2008	2,23	2,34	0,11
2009	1,85	1,74	-0,11
2010	2,25	1,67	-0,58
2011	1,88	1,88	0,00
2012	1,76	2,04	0,28
2013	1,84	2,34	0,50
2014	2,06	2,66	0,60
2015	2,40	3,90	1,50
2016	3,30	3,26	-0,04

Fonte: Elaboração própria.

AVALIAÇÃO DAS PREVISÕES

A fim de avaliar as previsões, três medidas de erro são utilizadas por Piza (2016): o Erro Médio (EM), o Erro Absoluto Médio (EAM) e a Raiz do Erro ao Quadrado Médio (REQM). O Erro Médio é dado por:

$$EM = \frac{\sum_{t=1}^T e_{1,t+h}}{T} \quad (2)$$

Onde T é o número de observações para cada horizonte de previsão e o EM avalia se os desvios positivos e negativos se anulam reduzindo o tamanho do erro.

O Erro Absoluto Médio (EAM) é calculado pelo desvio absoluto médio:

$$EAM = \frac{\sum_{t=1}^T |e_{1,t+h}|}{T} \quad (3)$$

Já a Raiz do Erro ao Quadrado Médio (REQM) é uma medida do tamanho relativo do erro de previsão:

$$REQM = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^T e_{1,t+h}^2}{T}} \quad (4)$$

Os desvios maiores elevam a REQM mais do que os desvios pequenos.

A Tabela 5 apresenta as referidas medidas de erro, considerando a LOA, para a receita primária, despesa primária e o resultado primário. Para cada variável se calculou o EM, EAM e o REQM. Além do período total, de 2002 a 2016, se analisa o período de cada governo: o governo Germano Rigotto (de 2003 a 2006); o governo Yeda Crusius (de 2007 a 2010); o governo Tarso Genro (de 2011 a 2014); e parte do mandato do governo José Sartori (de 2015 a 2016).

Tabela 5 Avaliação dos Desvios de Execução (R\$ milhões) – 2002 a 2016

Período	Receita Primária			Despesa Primária			Resultado Primário		
	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM
2002-2016	-1.191,74	1.632,87	2.451,51	-334,21	780,57	1.125,12	-857,53	1.125,65	1.610,55
2003-2006	-450,27	514,24	690,60	-44,45	342,65	953,70	-405,82	429,89	520,91
2007-2010	132,74	1.457,52	1.539,69	-143,46	992,22	1.094,80	276,20	705,20	1.071,95
2011-2014	-1.208,77	1.208,77	3.549,25	88,62	256,27	304,33	-1.297,39	1.297,39	1.465,66
2015-2016	-5.842,83	5.842,83	3.764,68	-2.490,03	2.490,03	3.575,12	-3.352,80	3.352,80	4.986,00

Fonte: Elaboração própria.

Para o período de 2002 a 2016, observa-se um viés negativo na receita primária, isto é, a receita primária foi inferior à receita prevista na LOA em média em R\$ 1,1 bilhão. Na avaliação dos subperíodos, houve um viés positivo apenas entre 2007 e 2010, no qual a receita primária prevista subestimou a receita realizada. O viés se reverteu para negativo no subperíodo 2011-2014, indicando que a receita primária foi inferior à prevista no total de R\$ 1,2 bilhão, em média. E no subperíodo 2015-2016, o viés negativo se aprofundou ainda mais, indicando uma receita realizada inferior ao previsto, no montante de R\$ 5,8 bilhões, em média. O EAM e o REQM apontam maior acurácia nas previsões realizadas no período de 2003 a 2006. O REQM, que penaliza os desvios maiores, indica erros observados crescentes de um subperíodo para o outro.

Em relação à despesa primária, o viés é negativo para o período de 2002 a 2016, ou seja, a despesa primária foi inferior à despesa prevista na LOA, em média em R\$ 334,2 milhões. Assim como aconteceu com a receita primária, o viés negativo se elevou consideravelmente entre 2015 e 2016, indicando que a despesa primária foi inferior ao previsto, no total de R\$ 2,5 bilhões, em média. Apenas no subperíodo de 2011 a 2014, o viés foi positivo, sugerindo que a despesa primária prevista subestimou a despesa realizada. Quanto à acurácia, o subperíodo de 2011 a 2014 apresentou os menores erros medidos pelo EAM e REQM. Por outro lado, os anos de 2015 e 2016 apresentaram os maiores desvios de execução.

Para o período de 2002 a 2016, observa-se um viés negativo no resultado primário, isto é, o resultado primário foi inferior ao previsto na LOA, em média em R\$ 857,5 milhões. Na avaliação dos subperíodos, houve um viés positivo entre 2007 e 2010, no qual os resultados primários previstos subestimaram os superávits realizados. O viés se reverteu fortemente para negativo entre 2015 e 2016, indicando que o resultado primário foi inferior ao previsto no total de R\$ 3,3 bilhões, em média. O EAM e o REQM apontam maior acurácia nas previsões do resultado primário no período de 2003 a 2006. O REQM, que penaliza os maiores desvios, sugere erros crescentes de execução do resultado primário de um mandato para o outro.

Portanto, a crescente piora nas medidas de erro da receita e do resultado primário a partir de 2003 sugere uma deterioração da capacidade de previsão e antecipação dos resultados fiscais. As medidas de erro de previsão da despesa primária oscilaram ao longo do tempo. Porém, se elevaram significativamente nos anos 2015 e 2016. Mais do que isso, indica que as previsões contidas na LOA não foram corrigidas ao longo do período em análise. O excesso de otimismo verificado nos erros de previsão da atividade econômica reflete as dificuldades dos governos em realizar os superávits primários previstos na Lei Orçamentária.

A Tabela 6 traz as medidas de erro calculadas para as variáveis macroeconômicas utilizadas nas previsões orçamentárias (contidas na LDO t-1) do RS. Piza (2016) salienta que os desvios de previsão podem ser gerados por miopia por parte do governo, que não avalia corretamente o cenário econômico, ou por uma ação intencional do seguinte tipo: o Executivo prevê um cenário econômico otimista, a fim de superestimar a receita e, desse modo, autorizar um nível maior de despesa, obtendo apoio político junto ao Legislativo.

Tabela 6 Avaliação dos desvios de previsão das variáveis macroeconômicas – 2003 a 2016

Período	PIB Brasil			PIB RS			IPCA			Câmbio (R\$/US\$)		
	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM
2003-2016	-1,81	2,77	3,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005-2016	-2,07	2,81	3,44	-	-	-	1,28	1,55	2,07	0,00	0,50	0,65
2008-2016	-2,75	3,45	3,93	-3,06	4,27	4,78	1,73	1,78	2,31	0,25	0,41	0,61
2003-2006	-0,49	1,62	1,89	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2007-2010	-0,17	2,39	3,05	-	-	-	0,64	0,76	0,99	-0,28	0,34	0,41
2011-2014	-2,78	2,78	2,92	-2,44	3,96	4,57	1,66	1,66	1,69	0,34	0,35	0,41
2015-2016	-5,83	5,83	5,91	-5,87	5,87	6,06	3,18	3,18	4,04	0,73	0,77	1,06

Fonte: Elaboração própria.

Os desvios de previsão em relação ao PIB Brasil são maiores nos períodos de 2005 a 2016 e nos subperíodos de 2011 a 2014 e 2015 a 2016. O viés negativo na previsão do PIB Brasil indica que as previsões superestimaram o crescimento. O menor desvio de previsão ocorreu entre 2007 e 2010. As previsões em relação ao PIB RS também foram otimistas ao longo de todo o período em análise. Os maiores erros de previsão ocorreram nos períodos de 2008 a 2016 e no subperíodo 2015 a 2016.

As medidas de erro (EAM e REQM) referentes ao PIB Brasil são crescentes, considerando-se os mandatos dos governadores. Em vez de melhora, houve piora das previsões do Governo sobre a atividade econômica. Todavia, no que tange ao PIB RS, as medidas de erro (EAM e REQM) são maiores do que as do PIB Brasil, indicando maior otimismo por parte do previsor sobre a economia gaúcha do que em relação à economia brasileira.

Em relação ao IPCA, o subperíodo de menor viés é de 2007 a 2010 e o de maior ocorre entre 2015 e 2016. O viés positivo indica que os valores realizados superaram as previsões do IPCA. Em relação à acurácia, as menores medidas de erro (EAM e REQM) se deram no período de 2007 a 2010. O viés da taxa de câmbio é zero no período de 2005 a 2016. Todavia, no subperíodo de 2007 a 2010 o viés se converte para negativo, retornando para positivo nos subperíodos de 2011 a 2014 e de 2015 a 2016. O viés positivo indica subestimação da previsão. Em termos de acurácia, os erros de medida (EAM e REQM) permanecem estáveis entre 2007 e 2014, contudo, se elevam fortemente no subperíodo 2015 a 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da caracterização do processo orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul pode-se concluir, assim como Piza (2016), que as instituições orçamentárias contribuem para os desvios de execução das variáveis fiscais. Basicamente, porque, enquanto o processo

orçamentário é longo e lento, o cenário econômico é instável e pode mudar a cada etapa do processo. Isto é, quando a LDO, a LOA e o Decreto de Programação Financeira são finalmente aprovados, o cenário econômico vigente pode se tornar totalmente diferente daquele no qual as propostas foram elaboradas.

Os dados e a discussão proposta indicam uma deterioração da previsão fiscal no RS a partir de 2011, agravando-se sobremaneira nos anos 2015 e 2016. A razão básica é a inclusão de receitas extraordinárias no orçamento de difícil ou pouco provável execução. Assim, os resultados da pesquisa sugerem que as previsões e, principalmente, as metas fiscais presentes na LDO tornaram-se mera exigência legal, uma formalidade a mais a ser cumprida. Como adverte Piza (2016), o orçamento deixa de cumprir com a sua finalidade, que é a de guiar as ações governamentais no sentido de executar os planos fiscais. Se as metas fiscais são ignoradas na fase de execução do orçamento, a trajetória do resultado primário torna-se uma incógnita, o que afeta negativamente as expectativas dos credores da dívida pública do Estado e coloca em risco a credibilidade da política fiscal estadual.

As previsões das variáveis fiscais levam em conta também as projeções das variáveis macroeconômicas. Portanto, as previsões otimistas do PIB brasileiro e do PIB gaúcho explicam, em parte, os desvios de execução das variáveis analisadas receita primária, despesa primária e resultado primário. Aperfeiçoar as previsões governamentais é uma medida importante para reduzir os desvios de execução e, por conseguinte, garantir a credibilidade da política fiscal.

Da análise dos desvios de execução das variáveis fiscais e dos desvios das variáveis macroeconômicas pode-se inferir que não há um processo de aprendizado do previsor da política fiscal gaúcha, isso porque os desvios e os erros tornaram-se maiores a cada governo e as expectativas otimistas em relação ao PIB brasileiro e ao PIB gaúcho se mantiveram. Contudo, o fator que prepondera na explicação dos desvios é a inclusão de receitas extraordinárias no orçamento, mesmo sabendo-se que são de difícil e pouco provável realização na fase de execução.

A principal limitação do presente estudo é não apresentar uma análise econométrica a fim de testar os determinantes dos desvios de execução. Esta limitação decorre da falta de dados, o que não permite a construção de uma amostra com tamanho suficiente para a obtenção de resultados confiáveis.

REFERÊNCIAS

- ALVES, G. H. T. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. *Revista da CGU*, Brasília, 7(11), p.128-154, jul.-dez., 2015.
- CARVALHO, Deusvaldo. *Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- GIUBERTI, Ana Carolina. *Instituições Orçamentárias e Política Fiscal no Brasil Governo Federal – 1965 a 2010*. Tese (Doutorado em Ciências). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- LIMA, E. C. P.; MIRANDA, R. B. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (organizador). *Gasto Público Eficiente Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

PIZA, Elaine C. de. Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SANCHES, Osvaldo M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 27(4), p.54-76, out.-dez., 1993.

SILVA, Rubens L. M. da. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na Administração Pública Federal. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul.-set., 2004.

Número 12

Artigos

- Planejamento e Gestão em Perspectiva