



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2008 e 2011

PARECER Nº , 2015 - CN

Da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre as Mensagens nº 115, de 2009-CN (nº 688/2009, na origem), que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do art. 19 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual para o período 2008/2011, ano base 2008”; nº 125, de 2010-CN (nº 535/2010, na origem), que “Encaminha ao Congresso Nacional, nos termos do art. 19 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, o relatório de avaliação do Plano Plurianual para o período de 2008/2011, ano base 2009”; nº 90, de 2011-CN (nº 378/2011, na origem), que “Encaminha, nos termos do art. 19 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, o relatório de avaliação do Plano Plurianual de 2008-2011, ano base 2010”; nº 95, de 2012-CN (nº 407/2012, na origem), que “Encaminha ao Congresso Nacional nos termos do art. 19 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual de 2008-2011, ano base 2011”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Valdir Raupp

Sumário Executivo

- A apreciação dos relatórios anuais do PPA 2008/2011 tomou por base a avaliação realizada pelo Poder Executivo em 2012 e engloba todo o período de vigência do plano.
- O exame compreende a análise do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram o plano, do cumprimento das diretrizes da política fiscal e do alcance dos índices dos indicadores de avaliação dos programas, segundo critério da materialidade da execução orçamentária por função.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

- Entre 2008 e 2011, o PIB real registrou crescimento médio de 3,7% ao ano, inferior ao esperado. A crise internacional no final de 2008 foi uma das causas da frustração da expectativa do governo. A retomada do crescimento apoiou-se, essencialmente, no mercado interno, que manteve a expansão mesmo durante a crise, em decorrência do aumento do emprego, do rendimento e do maior acesso ao crédito. As medidas anticíclicas adotadas para compensar a retração do crédito privado, sustentar a liquidez do mercado e preservar a atividade econômica e o investimento foram fatores determinantes para o resultado alcançado.
- Segundo a ótica da demanda, os elementos que contribuem para a formação do PIB mantiveram, praticamente, sua fatia. O consumo das famílias permaneceu com a maior participação, cerca de 60,1%. O consumo do governo (20,7%) e os investimentos (19,0%), representados pela formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentaram variação levemente superior à do PIB real no período, preservando sua participação na composição do PIB. As desonerações tributárias para a produção de bens de capital; a linha de crédito do programa de sustentação do investimento (PSI) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com menor taxa de juros para máquinas e equipamentos, e o programa de aceleração do crescimento (PAC) foram apontadas como as principais medidas do governo para incentivar o investimento.
- Quanto ao relacionamento do Brasil com o resto do mundo, verificou-se piora nas transações correntes, em face do cenário recessivo mundial. O resultado das transações correntes tornou-se deficitário a partir de 2008 e manteve-se assim até o final do período. Os principais motivos foram a remessa de lucros e dividendos; o crescimento do déficit com viagens internacionais; aluguel de equipamentos e a redução do saldo no comércio de bens. Apesar do déficit nas transações correntes, a conta capital e financeira mais que compensou aquele resultado, especialmente em razão do elevado ingresso de capital estrangeiro em investimentos diretos e em ações e papéis domésticos, bem como em captações externas.
- Os investimentos públicos acompanharam, praticamente, a evolução do PIB no período, com leve tendência de queda a partir de 2009. O esforço do governo para manter a atividade econômica e minorar os efeitos da crise e programas como o PAC e Minha Casa, Minha Vida contribuíram para o crescimento do ritmo de expansão da taxa de investimento, a qual ficou um pouco acima da observada em relação a do PIB. Os investimentos elevaram 64,3% contra 55,7% do PIB nominal.
- Relativamente às diretrizes da política fiscal, elas não foram observadas. A contenção das despesas correntes primárias, exclusive juros da dívida, e a redução gradual da carga tributária não ocorreram. Também, o esforço do governo para manter o controle da dívida pública não tem sido eficaz, apesar dos superávits primários. O estoque nominal da dívida pública aumentou ao longo do período e não houve redução das necessidades de financiamento do setor público.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

- As ações do PPI e do PAC foram consideradas prioridades pelo PPA 2008/2011. Por conseguinte, elas apresentaram nível de execução superior às demais primárias discricionárias, especialmente no que tange às despesas com investimentos.
- No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo o critério adotado, as despesas com a dívida pública equivaleram a 43,7% da execução orçamentária, sendo 20,2% correspondente aos serviços da dívida; os gastos sociais, 34,3%, e englobam despesas com saúde, educação, previdência, assistência social entre outros; as transferências constitucionais e legais, 9,9%, e incluem a repartição das receitas tributárias. Os demais gastos, que abrangem o setor produtivo e serviços públicos, como agricultura, comércio e serviços, indústria, habitação e transporte, representaram 12,0% da execução orçamentária.
- As despesas com dívida pública compreendem o refinanciamento e os serviços da dívida. Os dispêndios com essa última parcela não têm sido suficientes para conter o crescimento da dívida. Porém, têm permitido o seu controle em relação ao PIB por meio de ajustes no perfil da dívida pública, especialmente com referência ao prazo de vencimento dos títulos públicos.
- O Fundo do Regime Geral da Previdência Social apresentou déficit em todos os exercícios. O ápice foi em 2009, quando atingiu 1,41% do PIB. A partir de então, o déficit começou a cair, encerrando o período com 0,86% do PIB em 2011. O Regime de Previdência Próprio dos Servidores apresentou o mesmo comportamento. Em 2009, o déficit teve um pico equivalente a 1,38% do PIB. Depois, reduziu nos exercícios seguintes. Em 2011, o déficit correspondia a 1,28% do PIB.
- O FAT apresentou resultado primário negativo durante todo o período do PPA 2008/2011, bem como déficit nominal nos exercício de 2009 e 2011. Em consequência, o atendimento de despesas discricionárias, que contribuem para o estabelecimento de um sistema público integrado e abrangente de emprego, foi prejudicado. A legislação do FAT pressupõe a concessão do benefício do seguro-desemprego associada a serviços complementares, como intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Apesar dessa situação, o patrimônio do FAT cresceu no período, em razão da obrigatoriedade de transferência de 40% do produto da arrecadação do PIS/PASEP ao BNDES.
- O mínimo constitucional aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino foi observado. Contudo, o piso da saúde foi respeitado apenas no exercício de 2009.
- No âmbito do orçamento de investimento das empresas estatais as despesas foram preponderantemente no setor energético, em especial, na área de petróleo e combustíveis. Os gastos com programação nessa área atingiram 91,8% do total despendido. Comércio e serviços, com ênfase no setor financeiro, despenderam 3,8%. A área de transportes utilizou 2,0% dos recursos orçamentários e revelou maior investimento nos vetores logísticos e na infraestrutura aeroportuária. O setor industrial



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

consumiu 1,5% das dotações, principalmente com a indústria petroquímica. A área de comunicações gastou 0,7% do montante das despesas, com ênfase para os serviços postais. O restante, 0,2%, foi destinado às áreas de administração, defesa nacional, previdência, saúde e agricultura. Porém, os setores que mais cresceram na participação dos gastos realizados foram indústria e transportes. O crescimento do setor industrial foi impulsionado pela indústria petroquímica.

- Quanto à avaliação dos programas, constatamos o alcance das metas em muitos casos. Porém, alguns dos programas examinados não continham meta estipulada ou não tiveram os índices mensurados. Além disso, observamos situações de índices inadequados para fins de avaliação dos programas, como no de urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários. Houve situações, que a nosso ver, os indicadores relacionavam-se com a execução dos programas sem indicar qualquer preocupação com a eficácia do programa.
- Na área de saúde, ficou registrada a necessidade de mais investimentos na organização da rede de saúde mental extra-hospitalar de serviços abertos com CAPS, residências terapêuticas com interfaces aos dispositivos intersetoriais e com vínculos à ação social, trabalho, emprego e cultura, bem como de adequação das bases populacionais das equipes de saúde bucal e saúde da família.
- No trabalho, destacamos a necessidade de melhorar a administração da ação de intermediação da mão de obra, com vistas a corrigir o problema de descasamento entre o perfil do trabalhador que recorre ao SINE e o requerido pelo empregador, em face da baixa qualificação.
- Na área de assistência social e educação, observamos indicadores mais voltados para o cumprimento da execução dos programas do que para a eficácia. Por exemplo, no caso do Bolsa-Família, os indicadores utilizados referem-se ao acompanhamento das condicionalidades. Não há indicador para mensurar a redução da pobreza da população que participa do programa. Quanto à educação, podemos citar o Brasil Universitário, para o qual os indicadores estão voltados para o tamanho do quadro de docentes e da quantidade de matrículas em instituições de ensino superior. Porém, não se mede a qualidade do ensino nem o aprendizado. Não se verifica a agregação de valor para os setores de tecnologia e produtivo, por exemplo.
- Relativamente à prestação jurisdicional no âmbito da justiça do trabalho, ficou consignada a necessidade de ampla reforma da atual legislação trabalhista em razão da quantidade de recursos possíveis. Observamos que a justiça trabalhista deve primar pela agilidade para resolução das lides a fim de assegurar a efetividade de suas decisões.
- No tocante à função legislativa, em que se destacam os programas relacionados com a atuação legislativa das Casas do Congresso Nacional, não foram estabelecidos indicadores.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

- No que tange à infraestrutura, os programas relativos à área de transportes como os vetores logísticos e o fomento ao desenvolvimento da marinha mercante os índices não foram medidos. Na área de energia, para os indicadores voltados para avaliação dos programas relativos ao abastecimento de petróleo e à qualidade do serviço de energia elétrica não foram estabelecidas metas.
- No setor de agricultura, os indicadores para avaliação do programa de desenvolvimento da economia cafeeira revelaram que o consumo de café cresceu menos do que o esperado pela ABIC. Uma das possíveis causas foi o consumo de produtos concorrentes, como suco pronto, no café da manhã.
- O desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento não teve bom desempenho, uma vez que para sua consolidação seria necessário acelerar e concluir as obras e serviços básicos nos projetos de assentamento, bem como rever os normativos relativos à titulação das famílias.
- No caso do comércio exterior, a busca de diversificação da participação em mercados de destino relevante foi prejudicada pela crise econômica mundial. Os mercados tradicionais, como União Européia, Japão e EUA reduziram o ritmo de compras do Brasil. Por outro lado, a China puxou a recuperação das exportações brasileiras. Também, a taxa de participação de produtos de maior valor agregado no total das exportações não atingiu a meta em face, especialmente, da forte expansão da demanda mundial por *commodities* agrícolas e minerais, da apreciação da taxa de câmbio e da diminuição do ritmo de crescimento dos EUA, principal comprador de bens manufaturados brasileiros.
- Como recomendação para aprimoramento da elaboração do plano plurianual, recomendamos as seguintes providências:
 - a) elevar a elaboração do plano ao nível de planejamento estratégico, de forma a aumentar a percepção e a transparência daquilo que possui relevância para o cumprimento dos objetivos do governo;
 - b) estabelecer indicadores que permitam a avaliação do cumprimento dos objetivos traçados pelo governo e revelem as transformações produzidas na realidade social;
 - c) evitar indicadores que não contribuem para a avaliação da eficácia do programa;
 - d) aprimorar o exame das discrepâncias na execução de programas e que podem impedir ou prejudicar ao alcance dos objetivos traçados a fim de possibilitar a identificação das causas e a adoção de medidas tempestivas que promovam ajustes de curso na condução das políticas públicas.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

1. RELATÓRIO

1.1. Introdução

Em atendimento ao disposto no art. 19 da Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, o Presidente da República remeteu, por intermédio das Mensagens nºs 115-CN (688/2009, na origem), de 2009; 125-CN (535/2010, na origem), de 2010; 90-CN (378/2011, na origem), de 2011; e 95-CN (407/2012, na origem), de 2012, os relatórios de avaliação do plano plurianual para o período 2008-2011, correspondentes aos anos-base 2008, 2009, 2010 e 2011. Segundo a EM nº 216/2012 MP e anteriores, eles podem contribuir para a análise dos resultados dos programas e auxiliar no aperfeiçoamento da gestão de programas e na melhoria da eficácia na alocação de recursos.

A apresentação de tais peças compõe-se de duas partes. A primeira refere-se ao comportamento das variáveis macroeconômicas, de modo a possibilitar a avaliação da economia nacional quanto aos aspectos da oferta e demanda agregada, do setor externo, do setor público, da política fiscal, da poupança e dos investimentos agregados. Além disso, contém demonstrativo, por programa, da execução física e orçamentária das ações. A outra parte demonstra os índices alcançados para os indicadores dos programas e as medidas corretivas necessárias ao cumprimento das metas.

Após divulgação no Congresso Nacional, na forma regimental, as Mensagens foram remetidas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), no âmbito da qual, por designação do seu Presidente, Deputado Paulo Pimenta, fomos honrados com a incumbência de analisar os relatórios de avaliação.

A apreciação dos relatórios em epígrafe tomará por base a avaliação realizada pelo Poder Executivo em 2012 e engloba todo o período de vigência do PPA 2008/2011. O exame descreve o cumprimento das metas e objetivos estipulados para o período. A experiência acumulada e a reflexão inerente ao processo podem contribuir para o aumento na qualidade do planejamento do poder público com vistas ao alcance de seus objetivos.

1.2. A Lei nº 11.653 e o PPA 2008/2011

O plano plurianual (PPA) é instituído por lei e corresponde ao planejamento estratégico da Administração Pública. Conforme reza o texto constitucional a lei que instituir o plano *"estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada."* A duração do plano coincide com o período de mandato do chefe do Poder Executivo. Porém, vigora a partir do segundo ano do mandato e avança no primeiro ano do consecutivo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

O plano plurianual para o quadriênio 2008/2011 foi instituído pela Lei nº 11.653/08. De acordo com esse diploma legal, o plano organiza a atuação governamental em programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos durante sua vigência. Estabelece, também, que a gestão fiscal e orçamentária e a legislação correlata devem observar as seguintes diretrizes da política fiscal:

- a) elevação dos investimentos públicos aliada à contenção do crescimento das despesas correntes primárias até o final do período do plano;
- b) redução gradual da carga tributária federal aliada ao ganho de eficiência e combate à evasão na arrecadação;
- c) preservação de resultados fiscais de forma a reduzir os encargos da dívida pública.

No que tange às ações constantes no plano, a Lei nº 11.653/08 indica como prioridades os projetos:

- a) associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI e ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC;
- b) com maior índice de execução ou que possam ser concluídos no período plurianual.

Na elaboração do plano, não são considerados os programas destinados exclusivamente a operações especiais¹. Ademais, ficam dispensadas de discriminação:

- a) as ações orçamentárias cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro;
- b) as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período de vigência do plano seja inferior a R\$ 75 milhões;
- c) os projetos cujo custo total estimado seja inferior a R\$ 20 milhões.

Nesses casos, as ações orçamentárias compõem o “Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação”, constante de cada programa.

Entre os exercícios de 2008 e 2011, o PPA foi alterado duas vezes, por meio das Leis nºs 11.973, de 6 de julho de 2009, e 12.352, de 8 de dezembro de 2010.

1.3. Metodologia

A presente análise toma por base os relatórios de avaliação do PPA 2008/2011, bem como diversos dados divulgados em sites oficiais em razão da falta de

¹ Operações especiais são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito federal, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

informação constante naqueles relatórios. Começamos com breve exame do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram o plano ao longo do período de 2008 a 2011. Dessa forma, examinamos alguns itens que, apesar de não fazerem parte do plano plurianual, representam elementos importantes que devem ser considerados no planejamento. É o caso, por exemplo da dívida pública.

Em seguida, examinamos o cumprimento das diretrizes da política fiscal constantes na Lei nº 11.653/08. Assim, observamos o volume de investimentos públicos no período, por exercício. Os investimentos constantes nos orçamentos fiscal e da seguridade social são identificados pelo GND 4 e 5 no SIAFI. A eles são somados os valores dos orçamentos de investimento das estatais, com base na publicação do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão referente ao 6º bimestre de cada ano. Além disso, verificamos a carga tributária ao longo do período, os resultados primários realizados e o estoque da dívida líquida do setor público em relação ao PIB.

Para a avaliação dos resultados alcançados pelos programas durante o período de vigência do PPA, partimos do nível mais agregado da classificação funcional da despesa. Isso nos permite identificar a aplicação dos recursos por área de governo. A função, de acordo com o manual técnico de orçamento, reflete a competência institucional do órgão. Desse modo, guarda íntima relação com os respectivos ministérios e, por conseguinte, revela a área de governo em que foram empregados os recursos. Entre as funções que mais dispenderam recursos, verificamos os programas que mais consumiram dotações orçamentárias e o cumprimento das metas dos indicadores escolhidos para a avaliação. Com isso, procuramos analisar a eficiência dos programas para o alcance das metas, de acordo com o critério da materialidade dos gastos públicos.

Cabe esclarecer, todavia, que nessa análise, excluimos as despesas com refinanciamento da dívida e as decorrentes das transferências constitucionais e legais. Aquelas são classificadas na função encargos especiais e representam despesas que não estão associadas a bem ou serviço e, portanto, correspondem a atuação neutra do estado no processo produtivo. As transferências constitucionais e legais compreendem recursos pertencentes a outro ente federativo.

Tal procedimento visa facilitar a compreensão da análise, uma vez que permite a visualização da distribuição de recursos entre as áreas de atuação governamental e o cumprimento das metas dos indicadores dos programas que mais consumiram recursos por função. Vale destacar que o grande número de programas e ações constantes no PPA 2008-2011 levou-nos a tomar essa medida, pois, de outro modo, a análise ficaria demasiadamente confusa. Vale dizer que no PPA 2008/2011, constam 305 programas, desdobrados em 4.692 ações.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

1.4. Variáveis Macroeconômicas

Entre 2008 e 2011, a economia brasileira registrou crescimento médio de 3,7% ao ano, conforme observado pela variação real do PIB. Tal resultado foi inferior ao esperado, conforme consta nas mensagens de encaminhamento do PPA 2008/2011 e dos projetos de lei orçamentárias anuais. A crise internacional no final de 2008 foi uma das causas da frustração da expectativa do governo.

Tabela 1. PIB - Variação Real Anual (% a.a.)

	2008	2009	2010	2011	Média
Observado	5,17%	-0,33%	7,53%	2,73%	3,73%
PPA	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
PLOA	5,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,62%

Fonte: Ipeadata, em 23/08/2012.

Em que pese a forte repercussão da crise no cenário internacional, de acordo com o relatório de avaliação do plano plurianual 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, o país retomou, rapidamente, a trajetória de crescimento, especialmente em virtude

da tempestividade e efetividade das medidas anticíclicas, adotadas para compensar a retração do crédito privado, sustentar a liquidez do mercado cambial e preservar a atividade econômica e o investimento, o que levou ao forte resultado de 2010 (7,5%). Por sua vez, em 2011, apesar de nova deterioração do cenário internacional, o Brasil continuou a crescer, embora em menor ritmo (2,7%).

O mercado interno foi o indutor deste resultado, mantendo expansão mesmo durante a crise, em decorrência do aumento do emprego, do rendimento e do maior acesso ao crédito. Ademais, a distribuição de renda melhorou, pois a política de valorização do salário mínimo e os programas de renda às famílias permitiram que as faixas de população com menor renda e maior propensão a consumir tivessem maior crescimento no rendimento. Contribuiu, também, para elevar a capacidade produtiva do País a priorização do investimento público em áreas estratégicas de infraestrutura e os incentivos para ampliação da inovação produtiva e para a melhoria da qualidade de mão-de-obra.

Corroborar tal afirmação a evolução de emprego no Brasil, publicado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, segundo a qual foram criados quase sete milhões de novos postos de trabalho no período.

Tabela 2. Evolução do Emprego no Brasil

	2008	2009	2010	2011
Admissões	16.659.331	16.187.640	20.427.478	21.780.011
Desligamentos	15.207.127	15.192.530	17.872.057	19.813.562
Novos postos de trabalho	1.452.204	995.110	2.555.421	1.966.449
Variação do emprego (%)	5,01	3,11	7,74	5,47

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Lei nº 4.923/65.

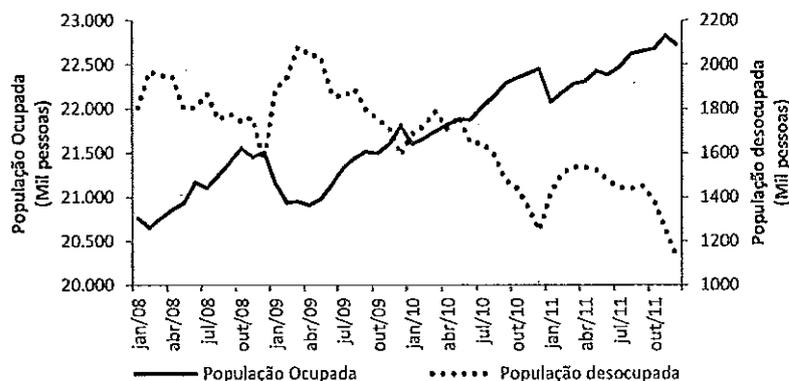


CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

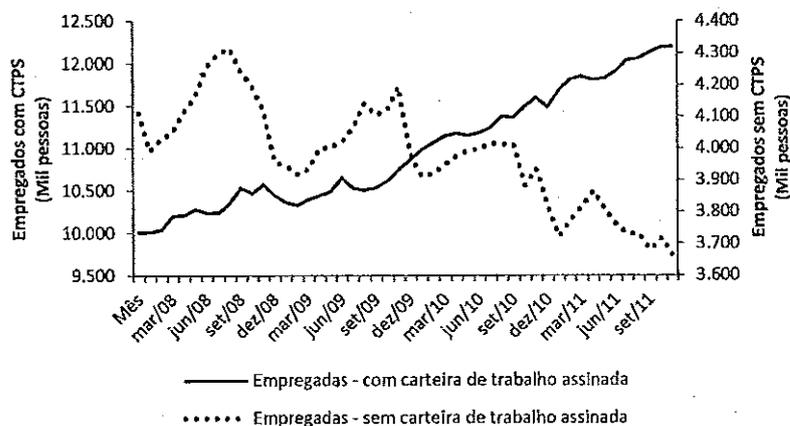
Gráfico 1. Pessoas Ocupadas vs. Desocupadas



Fonte: IBGE

Também, conforme a pesquisa mensal de emprego (PME), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população ocupada aumentou ao longo dos exercícios, enquanto a desocupada reduziu. Além disso, a pesquisa apontou elevação de pessoas empregadas com carteira assinada e diminuição daquelas sem carteira assinada. Vale dizer que a expansão do emprego formal tem o condão de proporcionar benefícios ao trabalhador, especialmente quanto à cobertura previdenciária e ao acesso ao crédito consignado.

Gráfico 2. Empregados com CTPS vs. sem CTPS



Fonte: IBGE

Esses fatores, aliados à política de valorização do salário mínimo, contribuíram para o aumento do rendimento médio do trabalhador.

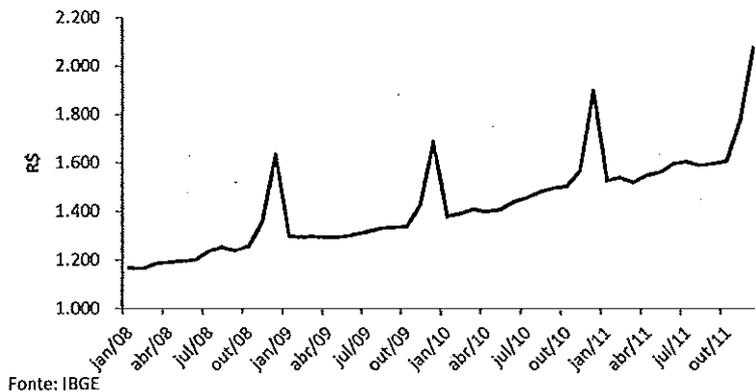


CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Gráfico 3. Rendimento Médio das Pessoas Ocupadas



Enquanto o reajuste do salário mínimo foi de 43,4% no período, a inflação medida pelo INPC apresentou variação de 25,2%. Isso significa ganho de real de 16,7%.

Tabela 3. Salário Mínimo vs. INPC

Ano	INPC (% a.a.)	Salário Mínimo (%)
2008	6,48	9,84
2009	4,11	12,63
2010	6,47	10,67
2011	6,08	6,70
No Período	25,21	46,09

Fonte: Ipeadata, em 23/08/2012

O aumento do emprego, a elevação da renda do trabalhador e o maior acesso ao crédito permitiram que o consumo das famílias crescesse na mesma proporção do PIB real. Dessa maneira, esse item da demanda doméstica permaneceu como o maior na composição do PIB, cerca de 60,1%. Também, contribuíram para o crescimento da demanda doméstica o consumo do governo e os investimentos, representados pela formação bruta de capital fixo (FBCF). O consumo do governo que, normalmente, possui comportamento estável, apresentou variação levemente superior à do PIB real no período, preservando sua participação na composição do PIB. Mesmo fenômeno observou-se com os investimentos. De acordo com o relatório de avaliação do plano plurianual 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, as desonerações tributárias para a produção de bens de capital; a linha de crédito do programa de sustentação do investimento (PSI) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com menor taxa de juros para máquinas e equipamentos, e o programa de aceleração do crescimento (PAC) estão entre as principais medidas do governo para incentivar o investimento.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 4. Composição do PIB pela ótica da demanda (%)

Trimestre	Despesa de consumo das famílias	Despesa de consumo da administração pública	Formação bruta de capital fixo	Variação de estoque	Saldo entre exportações e importações de bens e serviços
jan-mar 2008	60,89	19,17	18,29	2,15	-0,50
abr-jun 2008	58,31	19,05	18,70	3,63	0,32
jul-set 2008	58,56	18,73	20,62	1,54	0,54
out-dez 2008	58,17	23,62	18,73	-0,84	0,33
jan-mar 2009	63,08	20,99	17,02	-0,56	-0,54
abr-jun 2009	61,69	19,85	17,22	0,37	0,88
jul-set 2009	61,94	19,48	19,18	-0,48	-0,12
out-dez 2009	58,25	24,17	18,64	-0,26	-0,81
jan-mar 2010	62,22	19,93	19,24	0,25	-1,64
abr-jun 2010	59,17	20,16	19,22	2,08	-0,62
jul-set 2010	59,38	19,64	20,47	1,78	-1,27
out-dez 2010	58,17	24,48	18,92	-0,90	-0,67
jan-mar 2011	62,56	18,67	19,52	0,51	-1,26
abr-jun 2011	59,19	20,17	18,84	2,30	-0,50
jul-set 2011	60,30	19,28	20,02	0,74	-0,34
out-dez 2011	59,49	24,27	18,77	-1,66	-0,87

Fonte: IBGE - Contas Nacionais Trimestrais

No que tange ao relacionamento do Brasil com o resto do mundo, verificou-se piora nas transações correntes, em face do cenário recessivo mundial. O resultado das transações correntes tornou-se deficitário a partir de 2008 e manteve-se assim até o final do período. Os principais motivos foram a remessa de lucros e dividendos; o crescimento do déficit com viagens internacionais; aluguel de equipamentos e a redução do saldo no comércio de bens. A combinação de câmbio valorizado e a elevação de renda das famílias aumentou o gasto com viagens internacionais, conforme apontado no relatório de avaliação do plano plurianual 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011. No tocante ao saldo da balança comercial (FOB), o resultado nominal é semelhante ao observado nos anos de 2003 e 2004. Segundo mencionado no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, o valor da importação aumentou mais do que o da exportação em virtude do crescimento da economia brasileira, da valorização do real e da lenta recuperação das economias desenvolvidas.

Apesar do déficit nas transações correntes, a conta capital e financeira mais que compensou aquele resultado, especialmente em razão do elevado ingresso de capital estrangeiro em investimentos diretos e em ações e papéis domésticos, bem como em captações externas. Conforme lembrado no multicitado relatório de avaliação do PPA 2008/2011, os investimentos diretos tendem a permanecer mais tempo no País e, por conseguinte, têm o condão de oferecer maior estabilidade ao financiamento do déficit em transações correntes. Tais investimentos apresentaram entrada recorde de recursos em 2011, no montante de US\$ 66,7 bilhões. No tocante aos demais ingressos,

o fluxo de capitais para compra de títulos no País e ações e a oferta de crédito em moeda estrangeira para empresas (emissão de títulos e empréstimos diretos) tiveram forte ingresso de 2007 a 2010, à exceção do período pós-recrudescimento da crise (em setembro de 2008). Neste período, a liquidez se retraiu e o crédito



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

externo ficou escasso e mais caro. O Governo adotou de forma tempestiva diversas medidas anticíclicas, como as para compensar a retração do crédito privado e prover a liquidez ao mercado cambial. O Banco Central passou a intervir no mercado de câmbio, com vistas a normalizar a oferta de dólar no mercado a vista e futuro, e passou a prover linha de crédito aos exportadores. A necessidade dessa atuação da autoridade monetária teve curta duração, cessando ainda no primeiro semestre de 2009. Assim, com a melhora nos indicadores macroeconômicos, o elevado nível das reservas internacionais, a melhoria nos indicadores de sustentabilidade, a manutenção da posição de credor externo líquido, a redução dos títulos indexados a câmbio na composição da dívida interna, dentre outros indicadores, diminuíram a percepção de risco por parte dos investidores em relação ao Brasil e criaram condições para a rápida normalização da entrada de capitais estrangeiros.

Com isso o Brasil melhorou sua classificação de risco em 2011, quando as três principais agências de risco passaram o País do primeiro para o segundo nível de grau de investimento.

Tabela 5. Balanço de pagamentos

	US\$ milhões				
Discriminação	2007	2008	2009	2010	2011
TRANSAÇÕES CORRENTES	1.551	-28.192	-24.302	-47.273	-52.480
Balança comercial (FOB)	40.032	24.836	25.290	20.147	29.807
Exportação de bens	160.649	197.942	152.995	201.915	256.040
Importação de bens	-120.617	-173.107	-127.705	-181.768	-226.233
Serviços	-13.219	-16.690	-19.245	-30.835	-37.952
Viagens internacionais	-3.258	-5.177	-5.594	-10.718	-14.709
Aluguel de equipamentos	-5.771	-7.808	-9.393	-13.752	-16.686
Transportes	-4.384	-4.994	-3.926	-6.407	-8.334
Empresariais, profissionais e técnicos	6.230	8.147	7.297	8.413	10.699
Outros	-6.035	-6.857	-7.630	-8.371	-8.921
Rendas	-29.291	-40.562	-33.684	-39.486	-47.319
Salário e ordenado	448	545	603	498	567
Renda de investimentos	-29.740	-41.107	-34.287	-39.985	-47.886
Lucros e dividendos	-22.435	-33.875	-25.218	-30.375	-38.166
Juros	-7.305	-7.232	-9.069	-9.610	-9.719
Transferências unilaterais correntes	4.029	4.224	3.338	2.902	2.984
CONTA CAPITAL E FINANCEIRA	89.086	29.352	71.301	99.912	112.389
Conta Capital	756	1.055	1.129	1.119	1.573
Transferências unilaterais de capital	744	1.033	1.127	1.097	1.580
Bens não financeiros não produzidos	12	22	1	21	-7
Conta Financeira	88.330	28.297	70.172	98.793	110.816
Investimento Direto	27.518	24.601	36.033	36.919	67.689
Investimento brasileiro direto	-7.067	-20.457	10.084	-11.588	1.029
Investimento estrangeiro direto	34.585	45.058	25.949	48.506	66.660
Investimento em Carteira	48.390	1.133	50.283	63.011	35.311
Investimento brasileiro em carteira	286	1.900	4.125	-4.784	16.858
Investimento estrangeiro em carteira	48.104	-767	46.159	67.795	18.453
Derivativos (líquido)	-710	-312	156	-112	3
Outros Investimentos	13.131	2.875	-16.300	-1.024	7.813
ERROS E OMISSÕES	-3.152	1.809	-347	-3.538	-1.272
RESULTADO DO BALANÇO	87.484	2.969	46.651	49.101	58.637
HAVERES DA AUTORIDADE MONETÁRIA (-=aumento)	-87.484	-2.969	-46.651	-49.101	-58.637

Fonte: BCB.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

1.5. Diretrizes da Política Fiscal

A Lei nº 11.653/08, que instituiu o plano plurianual para o quadriênio 2008/2011, estabeleceu como diretrizes da política fiscal a elevação dos investimentos públicos acompanhada da contenção do crescimento das despesas correntes primárias, a redução gradual da carga tributária federal e a diminuição dos encargos da dívida pública com a preservação de resultados fiscais.

Tabela 6. Despesas Primárias e Investimentos

Despesa		2008	2009	2010	2011
Despesas correntes primárias	R\$ milhões	611.985	681.978	765.491	864.167
	Variação anual (%)	13,81	11,44	12,25	12,89
	% PIB Nominal	20,18	21,05	20,30	20,86
Investimentos	Fiscal e Seguridade Social - R\$ milhões	77.380	80.003	89.613	89.811
	Estatais - R\$ milhões	53.244	71.525	84.165	82.391
	Total - R\$ milhões	130.624	151.528	173.778	172.202
	Variação anual (%)	24,66	16,00	14,68	-0,91
	% PIB Nominal	4,31	4,68	4,61	4,16
PIB Nominal	R\$ milhões	3.032.203	3.239.404	3.770.085	4.143.013
	Variação anual (%)	13,94	6,83	16,38	9,89

Fontes: Slga; Relatório de Execução Orçamentária referente ao 6º Bimestre do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, publicado pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e IPEADATA.

Obs.: As despesas correntes primárias correspondem ao liquidado do ano referente às despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) e com outras despesas correntes (GND 3). O investimento público a despesa liquidada relativa aos GND 4 e 5 dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o realizado do orçamento de investimento das empresas estatais.

No que tange aos investimentos públicos, verificamos que eles cresceram mais do que PIB no período. Conforme o relatório de avaliação do plano plurianual 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, o esforço do governo para manter a atividade econômica e minorar os efeitos da crise e programas como o PAC e Minha Casa, Minha Vida contribuíram para o crescimento do ritmo de expansão da taxa de investimento, a qual ficou um pouco acima da observada em relação a do PIB. Os investimentos elevaram 64,3% contra 55,7% do PIB nominal.

Por sua vez, as despesas correntes primárias não foram contidas. Apesar de apresentarem taxa de crescimento inferior à dos investimentos no período, elas ficaram acima da variação do PIB nominal.

Quanto à carga tributária, não se verificou a redução gradual desejada. No período, a carga tributária saltou de 34,9% para 36,0%.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 7. Carga Tributária

Ano	PIB	Arrecadação Tributária				Carga Tributária
		União	Estados	Municípios	Total	
2008	3.032.204	739.682	270.120	46.840	1.056.642	34,85%
2009	3.239.404	759.880	286.000	50.053	1.095.933	33,83%
2010	3.770.085	895.112	337.821	57.190	1.290.123	34,22%
2011	4.143.015	1.048.834	377.712	65.599	1.492.145	36,02%

Fonte: IBPT - Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário.

Relativamente aos resultados fiscais, constatamos o cumprimento das metas de resultado primário em todos os exercícios financeiros.

Tabela 8. Meta de Resultado Primário

Ano	Esfera	LDO		LOA		Reestimativa		Realizado	
		Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2008	SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO	105,1	3,80	107,1	3,80	109,4	3,80	118,0	4,07
	Governo Federal	78,8	2,85	80,4	2,85	82,1	2,85	85,3	2,94
	- Governo Central	60,8	2,20	59,4	2,11	63,4	2,20	71,3	2,46
	- Estatais Federais	18,0	0,65	20,9	0,74	18,7	0,65	14,0	0,48
	PPI conforme Decretos de Programação	13,8	0,50	13,8	0,49	13,8	0,48	7,8	0,27
2009	SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO	118,3	3,80	119,9	3,80	76,2	2,50	64,5	2,06
	Governo Federal	88,7	2,85	89,9	2,85	48,8	1,60	40,6	1,29
	- Governo Central	68,5	2,20	67,9	2,15	42,7	1,40	42,4	1,35
	- Estatais Federais	20,2	0,65	22,1	0,70	6,1	0,20	-1,9	-0,06
	Governos Regionais	29,6	0,95	30,0	0,95	27,4	0,90	23,9	0,76
	PPI-PAC conforme Decretos de Programação	15,6	0,50	15,6	0,49	28,5	0,94	17,9	0,57
2010	Meta para fins de cumprimento da LDO 2009	70,8	2,27	72,0	2,28	30,8	1,01	40,6	1,29
	SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO	111,4	3,30	109,7	3,30	110,0	3,10	101,7	2,78
	Governo Federal	79,4	2,35	78,5	2,36	76,3	2,15	78,1	2,14
	- Governo Central	72,6	2,15	71,8	2,16	76,3	2,15	78,7	2,15
	- Estatais Federais	6,8	0,20	6,7	0,20	0,0	0,00	-0,6	-0,02
	PAC conforme Decretos de Programação/2	29,8	0,88	29,8	0,90	33,6	0,95	22,1	0,60
2011	Meta e Resultado para fins de cumprimento da LDO 2010	57,3	1,70	56,4	1,70	54,2	1,53	78,1	2,14
	SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO	117,9	3,00	117,9	3,00	127,9	3,11	127,9	3,13
	Governo Federal	81,8	2,08	83,4	2,12	91,8	2,25	93,6	2,29
	- Governo Central	81,8	2,08	83,4	2,12	91,8	2,25	93,0	2,28
	- Estatais Federais	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,6	0,01
	Ações no âmbito do PAC /2	32,0	0,81	32,0	0,81	0,0	0,00	28,0	0,69
Meta para fins de cumprimento da LDO-2011	49,8	1,27	51,4	1,31	91,8	2,25	81,8	2,00	

Fonte: STN - Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais.

Esse esforço contribuiu para que a dívida líquida do setor público consolidado, em comparação com o PIB, diminuísse ao longo do período.

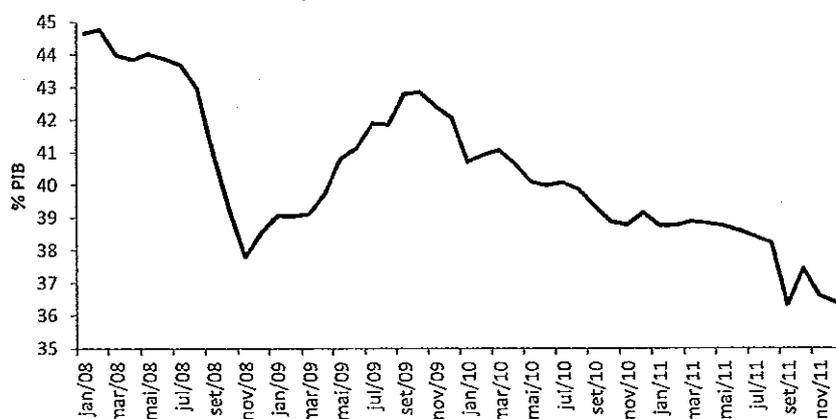


CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

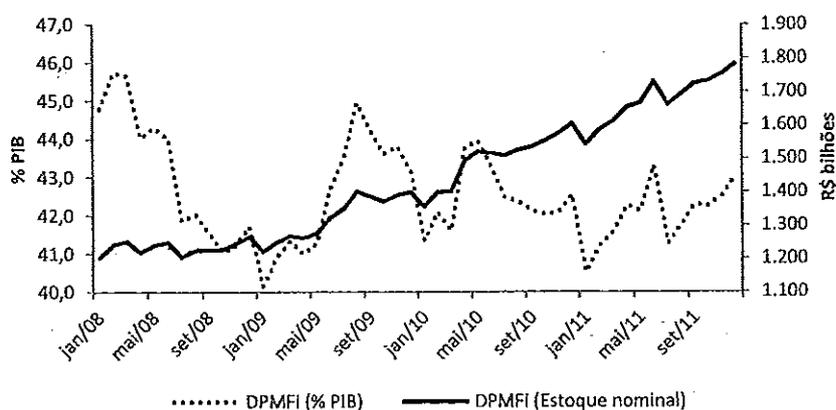
Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Gráfico 4. Dívida Líquida do Setor Público Consolidado (% PIB)



Fonte: BCB - DEPEC.

Gráfico 5. Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFI



Fonte: BCB

A despeito da evolução observada na relação entre DSLP e PIB, cabe chamar a atenção para o crescimento do estoque total da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFI), que representa mais de 95,0% da dívida pública federal. Tomando-se a série divulgada pelo Banco Central do Brasil, observamos que o valor nominal da DPMFI apresentou crescimento ao longo do período.

Mesmo considerando a relação entre o estoque total da DPMFI e PIB relativamente constante ao longo do período 2008-2011, cumpre alertar que o aumento nominal da dívida pública federal acarreta a elevação dos dispêndios orçamentários com o serviço da dívida (juros e amortização). Tal necessidade, todavia, foi atenuada em virtude do alongamento de vencimento dos títulos públicos.

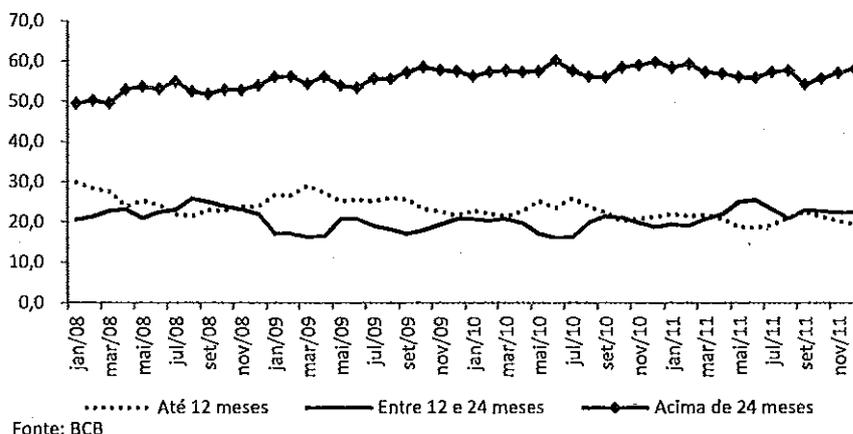


CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

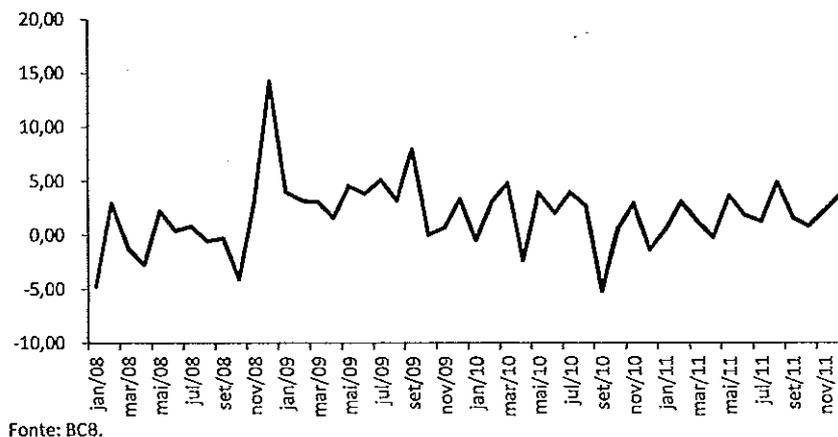
Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Gráfico 6. Perfil de Vencimento dos Títulos



Os elevados estoques associados às elevadas taxas de juros e, também, o fato de que os superávits primários obtidos em cada exercício não são utilizados efetivamente na amortização da dívida fazem com que as contas públicas continuem apresentando déficits nominais. Tal circunstância acarreta necessidade de financiamento do setor público, que em dezembro de 2011 representava 3,7% do PIB.

Gráfico 7. NFSP (% PIB) - Nível Federal



Pelo exposto, conclui-se que as diretrizes da política fiscal não foram observadas. A contenção das despesas correntes primárias, exclusive juros da dívida, e a redução gradual da carga tributária não ocorreram. Também, o esforço do governo para manter o controle da dívida pública não foi eficaz, apesar dos superávits primários. O estoque nominal da dívida pública aumentou ao longo do período e não houve redução das necessidades de financiamento do setor público.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

1.6. Projeto Piloto de investimento Público e Programa de Aceleração do Crescimento

O projeto piloto de investimentos públicos (PPI) foi lançado em 2005, com objetivo principal de melhorar a qualidade e eficiência do gasto público, mediante rigoroso processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira.

Tabela 9. Execução percentual das ações integrantes do projeto-piloto de investimentos públicos (PPI) e do programa de aceleração do crescimento (PAC)

Função	2008		2009		2010		2011	
	Primária discricionária	PAC						
04 Administração							81,0	72,6
10 Saúde			90,5	96,8	81,1	97,1	85,5	96,3
12 Educação							82,9	100,0
15 Urbanismo	70,2	74,0	74,8	97,4	50,6	81,8	35,9	92,8
16 Habitação			64,2	98,3	15,9	75,5	6,5	89,5
17 Saneamento	83,3	96,2	87,1	99,5	10,3	79,4	4,7	98,4
18 Gestão Ambiental	59,3	94,8	67,0	98,2	51,6	82,0	61,2	67,4
20 Agricultura	73,9	80,4	78,4	81,6	64,2	93,1	55,6	88,0
21 Organização Agrária							73,5	72,5
22 Indústria					67,7	95,3	73,0	96,2
23 Comércio e Serviços							31,1	95,8
25 Energia					55,6	43,7	64,5	28,1
26 Transporte	52,9	89,0	74,1	92,2	61,9	91,9	34,8	88,3
28 Encargos Especiais					51,3	91,4	48,0	86,9
Média	73,9	89,1	81,9	94,1	67,6	88,9	70,8	87,8

Fonte: SIAFI.

Obs.: O percentual da execução corresponde ao valor liquidado em relação ao valor autorizado para os orçamentos dos exercícios correspondentes.

O programa de aceleração do crescimento (PAC) foi lançado em 2007 a fim de contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país. Para tanto, o PAC propõe o aumento do investimento em infraestrutura, o estímulo ao financiamento e ao crédito, a melhoria do ambiente de investimentos, a desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário e a adoção de medidas fiscais de longo prazo.

Ambas as propostas foram consideradas prioritárias na execução das ações constantes no PPA 2008/2011, conforme estabelecido no art. 3º, § 2º, I, da Lei nº 11.653/11. Em observância a essa orientação, as ações do PPI e do PAC apresentaram nível de execução superior às demais primárias discricionárias (tabela 9), especialmente no que tange às despesas com investimentos (tabela 10).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 10. Execução percentual das ações integrantes do projeto-piloto de investimentos públicos (PPI) e do programa de aceleração do crescimento (PAC) – Apenas investimentos (GND 4)

Função	2008		2009		2010		2011	
	Primária discricionária	PAC	Primária discricionária	PAC	Primária discricionária	PAC	Primária discricionária	PAC
04 Administração							55,9	75,0
10 Saúde			79,4	96,8	60,6	97,1	60,7	96,3
12 Educação							78,9	100,0
15 Urbanismo	69,9	74,0	74,5	97,3	47,8	82,8	29,5	93,9
16 Habitação			65,6	98,3	15,9	73,0	6,5	95,5
17 Saneamento	83,1	96,2	87,5	99,5	10,8	79,4	3,7	98,4
18 Gestão Ambiental	42,2	94,8	63,4	98,2	29,8	82,0	42,6	67,4
20 Agricultura	63,5	80,7	80,2	81,6	61,2	93,1	44,9	88,4
21 Organização agrária							66,3	72,5
22 Indústria					25,7	98,2	44,4	93,9
23 Comércio e Serviços							25,5	95,8
25 Energia					34,8	0,0	11,7	0,0
26 Transporte	45,2	88,9	69,0	92,6	42,3	93,2	22,6	89,2
28 Encargos Especiais					59,4	0,0	0,8	0,0
Média	73,9	89,1	81,9	94,1	67,6	88,9	70,8	87,8

Fonte: SIAFI.

Obs.: O percentual da execução corresponde ao valor liquidado em relação ao valor autorizado para os orçamentos dos exercícios correspondentes.

1.6. Execução Orçamentária e Resultados Alcançados

1.6.1. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Para fins de análise da execução orçamentária, utilizamos a função da classificação funcional, com alguns ajustes, a fim de verificar a distribuição dos recursos ao longo do período. De acordo com esse critério, observamos que as despesas com a dívida pública equivaleram a 43,7% dos recursos empregados no período de vigência do PPA 2008/2011, sendo 20,2% correspondente aos serviços da dívida. Em seguida, aparecem os gastos sociais que representaram 34,3% dos dispêndios e englobam despesas com saúde, educação, previdência, assistência social entre outros. As transferências constitucionais e legais equivaleram a 9,9% dos gastos e incluem a repartição das receitas tributárias. São recursos que apenas transitam pelo orçamento da União, mas pertencem aos demais entes da federação. Os demais gastos, que incluem o setor produtivo e serviços públicos, como agricultura, comércio e serviços, indústria, habitação e transporte, representaram 12,0% da execução orçamentária.

No presente exame, verificamos os resultados alcançados pelos programas que apontaram despesas liquidadas mais elevadas e os confrontamos com os índices esperados dos indicadores escolhidos para fins de avaliação. Excetuamos da análise as transferências constitucionais e legais, pois a maior parte desses recursos refere-se a operações especiais e não possui nenhum indicador para fins de avaliação. Em razão disso, em que pese o volume de recursos envolvidos, entendemos



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

desnecessário analisar mais detidamente o assunto para fins de análise do PPA 2008/2011.

Tabela 11. Execução Orçamentária – Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2011)

Tipo de Despesa / Área de Governo (Função)	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	2011
Transferências	158.776	143.994	160.471	181.226
Transferências Constitucionais e Legais	158.776	143.994	160.471	181.226
Dívida Pública	674.557	737.334	699.727	729.505
Refinanciamento da Dívida	336.406	302.382	408.548	482.634
Serviço da Dívida	338.151	434.951	291.179	246.871
Gastos Sociais	495.732	543.399	582.677	611.256
Assistência Social	34.687	38.253	43.081	47.041
Cultura	1.071	1.275	1.498	1.429
Desporto e Lazer	1.139	1.112	1.110	1.193
Direitos da Cidadania	1.793	1.786	1.980	1.428
Educação	29.991	36.109	45.386	48.871
Gestão Ambiental	4.467	4.252	4.061	3.845
Previdência	318.903	343.376	366.390	377.902
Saneamento	2.101	3.414	1.873	1.657
Saúde	60.171	66.635	67.464	73.797
Trabalho	41.409	47.188	49.835	54.094
Demais Gastos	185.140	198.663	202.760	196.638
Administração	18.079	19.602	21.823	19.863
Agricultura	11.648	16.800	15.921	16.058
Ciência e Tecnologia	6.235	7.090	8.197	7.134
Comércio e Serviços	4.004	4.575	4.128	3.729
Comunicações	634	610	1.046	858
Defesa Nacional	26.867	29.875	35.037	32.900
Energia	637	924	732	638
Essencial à Justiça	5.482	5.722	5.973	5.939
Habitação	1.230	1.142	187	509
Indústria	2.937	1.848	1.964	1.903
Judiciária	27.361	30.712	24.719	23.354
Legislativa	6.365	5.913	6.166	6.181
Organização Agrária	5.558	5.795	4.902	4.545
Outros Encargos Especiais	37.303	33.054	31.855	39.547
Relações Exteriores	2.301	1.776	2.069	1.964
Segurança Pública	7.859	9.128	10.562	7.844
Transporte	15.512	18.760	22.247	19.373
Urbanismo	5.128	5.337	5.233	4.299
Total Geral	1.514.204	1.623.390	1.645.635	1.718.625

Fonte: SIAFI.

1.6.1.1. Dívida Pública

As despesas com dívida pública compreendem o refinanciamento e os serviços da dívida. Estes correspondem à amortização, juros e outros encargos e representaram 46,1% desses gastos. O restante foi destinado para rolagem da dívida. Conforme assinalado anteriormente, os dispêndios referentes aos serviços da dívida não têm sido suficientes para conter o crescimento da dívida. Porém, permitiu o controle da dívida em relação ao PIB por meio de ajustes no perfil da dívida pública, especialmente com referência ao prazo de vencimento dos títulos públicos.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 12. Amortização e Encargos da Dívida Pública Federal - Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2011)

Item	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	2011
Refinanciamento da Dívida	336.406	302.382	408.548	482.634
Serviço da Dívida	338.151	434.951	291.179	246.871
Total Geral	674.557	737.334	699.727	729.505

Fonte: SIAFI

No serviço da dívida está incluído o resultado negativo do Banco Central. De acordo com o art. 7º, § 1º, da Lei Complementar nº 1, de 2000, o resultado negativo constitui obrigação do Tesouro Nacional para com a autoridade monetária.

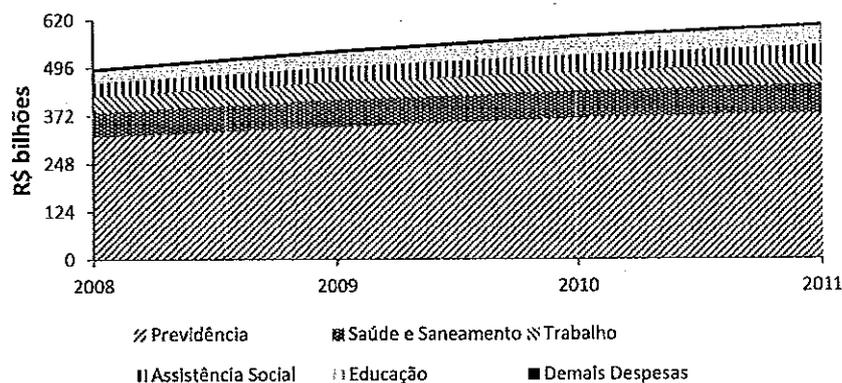
Tabela 13. Cobertura do Resultado Negativo do Banco Central

Ano	R\$ milhões
2008	77.917
2009	111.168
2010	61.152
2011	2.117

Fonte: SIAFI.

1.6.1.2. Gastos Sociais

Gráfico 8. Gastos Sociais
Valores corrigidos pelo IPCA (dez/11)



No período de vigência do PPA 2008/2011, as despesas previdenciárias foram as mais representativas dos gastos sociais, com 63,0% desse montante. Em seguida, aparecem as áreas referentes à saúde (12,0%), ao trabalho (8,6%), à assistência social (7,3%) e à educação (7,2%). O restante representa apenas 1,9% dos gastos sociais.



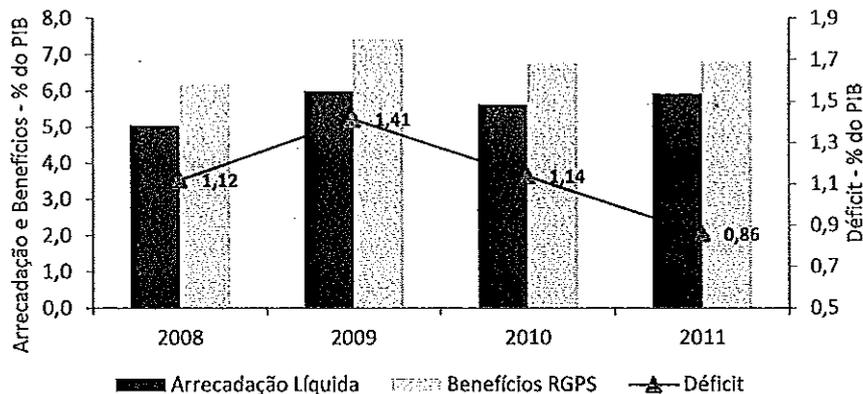
CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

No tocante às despesas previdenciárias, Os dispêndios com o regime geral da previdência social e o regime de previdência próprio do servidor, civil e militares, consumiram 97,4% dos recursos alocados na função.

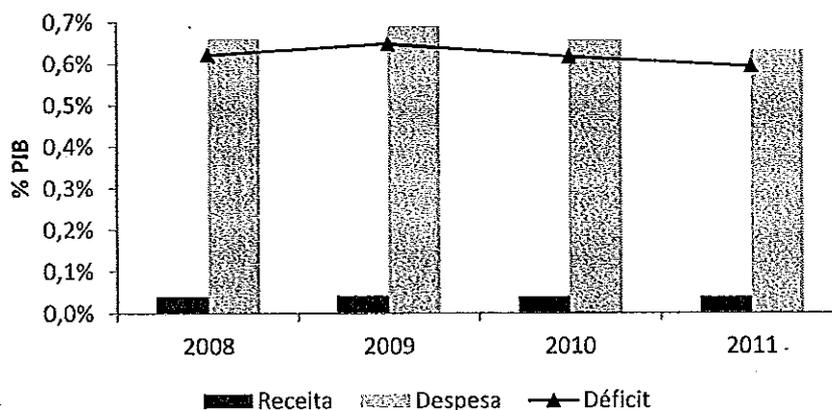
Gráfico 9. Evolução do Resultado do RGPS



Fonte: Fluxo de Caixa do RGPS, publicado pelo Ministério da Previdência Social.

Quanto ao regime geral, as receitas do Fundo do Regime Geral da Previdência Social não foram suficientes para atendimento das despesas com benefícios previdenciários (inclusive pagamentos decorrentes de sentenças judiciais). Isso significa que o Fundo apresentou déficits durante todo o período de 2008 a 2011. Vale assinalar, todavia, que a partir de 2009, verificamos redução do déficit em relação ao PIB. A recuperação da economia brasileira após o auge da crise mundial, observada no final de 2008, contribuiu para a melhoria do resultado do Fundo.

Gráfico 10. "Previdência" dos Militares



Fonte: Siafi.

No caso dos militares, o ordenamento jurídico não lhes conferiu um sistema previdenciário de caráter contributivo. Por conseguinte, os proventos dos militares na inatividade, reformado ou na reserva, são pagos pelo Tesouro Nacional. Todavia, os militares contribuem para o custeio das pensões militares. Para tanto, sobre sua



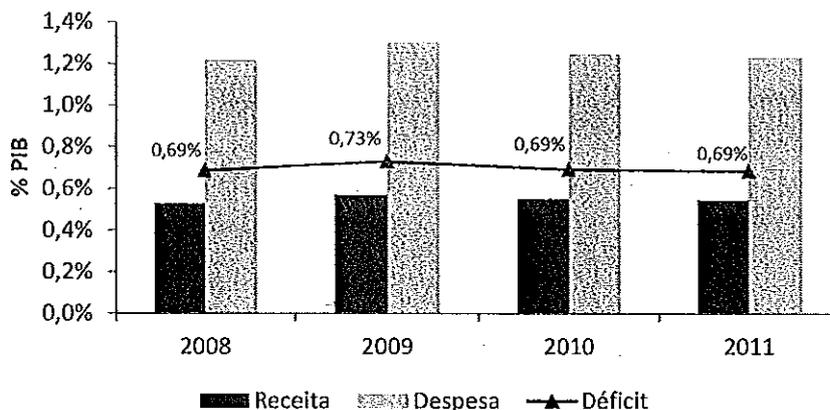
CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

remuneração e proventos da inatividade incide a alíquota de 7,5%, cujo resultado é destinado ao pagamento de pensões de seus dependentes.

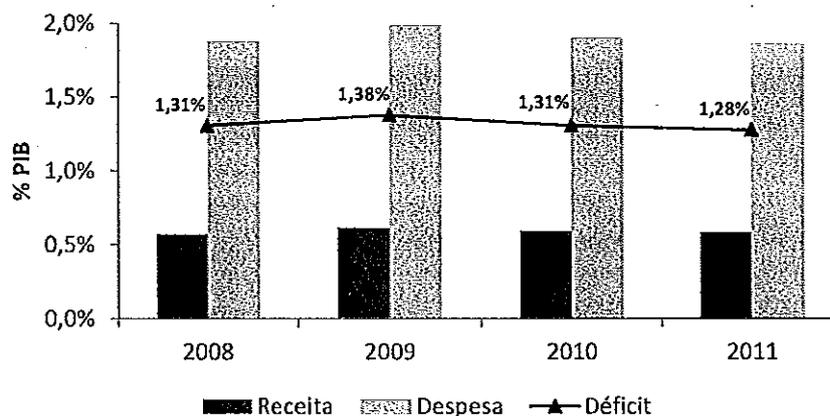
Gráfico 11. Previdência do Servidor Civil



Fonte: SIAFI.

No que tange à previdência do servidor público civil, ela foi instituída pelo art. 40 da Constituição Federal. Porém, até a edição da EC nº 3, de 18 de março de 1993, os benefícios eram integralmente custeados com recursos da União, uma vez que o servidor não contribuía para o custeio do regime. A partir de então, iniciam-se diversas alterações no regime próprio, mediante a edição das ECs nºs 20/98, 41/03 e 47/05, que aproximaram o regime próprio do regime geral. Nesse sentido, foi aprovado o regime de previdência complementar do servidor público civil por meio da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. A adoção dessas medidas tem a finalidade de reduzir o déficit do regime próprio de previdência dos servidores civis.

Gráfico 12. Regime de Previdência Próprio dos Servidores



Fonte: SIAFI.

Esse cenário acarreta déficits no regime próprio de previdência do servidor, civil e militar. Os militares não contribuem para o custeio dos benefícios do regime, exceto quanto às pensões para seus dependentes. Os inativos civis, em boa parte, percebem benefícios sem que tenham efetuado contribuições, uma vez que estas



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

começaram a ser devidas a partir de 1994, após a regulamentação da EC nº 3/93. Dessa forma, o regime de previdência próprio do servidor apresentou resultado negativo durante todo o período de vigência do PPA em tela.

No tocante à área da **saúde**, constatamos a inobservância da aplicação de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, nos termos indicados no art. 77, I, do ADCT, exceto no exercício de 2009. De acordo com as leis de diretrizes orçamentárias anuais do período, no cálculo do valor mínimo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde deve-se considerar, exclusivamente, a totalidade das dotações do órgão Ministério da Saúde, deduzida dos encargos previdenciários da União, dos serviços da dívida, da transferência de renda a famílias e das despesas financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Tabela 14. Despesas com ações e serviços públicos de saúde – Valores nominais

Ano	Liquidado	Mínimo	R\$ milhões
			Diferença
2008	48.670	50.502	-1.832
2009	58.270	57.539	731
2010	61.965	62.252	-287
2011	72.332	72.450	-118

Fonte: SIAFI.

Quanto aos programas mais significativos sob o ponto de vista dos gastos efetuados, cabe destacar os seguintes: 1220 – Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada, 1214 – Atenção Básica em Saúde, 1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos e 1444 – Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos. Os resultados alcançados, tendo por base os indicadores escolhidos para avaliação dos programas, revelaram o alcance de diversos índices. No caso do programa “Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada”, com o objetivo de ampliar o acesso da população aos serviços ambulatoriais e hospitalares do SUS, os indicadores que não atingiram a meta foram considerados com alta probabilidade de alcançá-la.

Tabela 15. Programa: 1220 – Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Índice de Cobertura de Centros de Atenção Psicossocial - CAPS (1/100.000 habitantes)	DATASUS / IBGE / PNAD	0,70	01/2012	0,72
Índice de Consulta por Habitante (Consulta per capita)	MS/SAS - SIA/SUS e IBGE	2,90	01/2012	2,96
Índice de Leitos Disponibilizados (1/1.000)	MS/SAS/CNES e IBGE	3,00	01/2012	2,62
Índice de Transplantes Realizados no SUS (1/1.000.000)	SAS/MS	74,60	01/2012	120,62
Quociente de Internação Hospitalar no SUS (%)	SIH / SIA - MS	2,90	01/2012	2,24
Taxa de Participação dos Serviços Extra-Hospitalares de Atenção Psicossocial no Gasto Total com Atenção Psiquiátrica (%)	DATASUS / IBGE / PNAD	75,00	01/2012	70,56

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

O contrário observamos no programa "Atenção Básica em Saúde", com vistas a expandir a estratégia de Saúde da Família e a rede básica de saúde, que não apresentou nenhum indicador que cumprisse a meta esperada.

Tabela 16. Programa: 1214 – Atenção Básica em Saúde

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde Bucal (%)	MS/SAS/DAB	66,00	12/2011	0,00
Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família (%)	MS/SAS/DAB	70,00	12/2011	53,40
Taxa da População Coberta por Equipes de Saúde da Família em Municípios com mais de 100.000 Habitantes (percentagem)	MS/SAS/DAB	52,00	12/2011	36,81
Taxa de cobertura do auxílio-reabilitação psicossocial do Programa "De Volta Pra Casa" (%)	DATASUS / Coordenação de Saúde Mental	86,00	12/2011	49,68

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Com referência à taxa de cobertura do auxílio-reabilitação psicossocial do programa "De Volta Pra Casa", consta, no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, a necessidade de mais investimentos na organização da rede de saúde mental extra-hospitalar de serviços abertos com CAPS, residências terapêuticas com interfaces aos dispositivos intersetoriais e com vínculos à ação social, trabalho, emprego e cultura. No que tange à taxa da população coberta por equipes de saúde bucal, consta a necessidade de adequação das bases populacionais das equipes de saúde bucal e saúde da família. A tentativa de sensibilizar os gestores locais para a nova forma de cálculo não obteve sucesso. Relativamente à taxa de população por equipes de saúde da família, algumas providências foram adotadas como, por exemplo, a implantação do programa "Melhoria do Acesso da Qualidade dos Serviços da Atenção Básica". A melhoria da taxa da população coberta por equipes de Saúde da Família em municípios com mais de 100.000 habitantes passa pela implementação da segunda etapa do projeto de expansão e consolidação da Saúde da Família (PROESF), iniciada no final de 2011.

Sobre o programa "Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos", que tem o propósito de promover o acesso da população a medicamentos e insumos estratégicos, não foram cumpridas as metas relativas às taxas de distribuição de medicamentos para tratamento de pacientes portadores de tuberculose e com hanseníase. De acordo com o relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012, ano base 2011, a programação de medicamentos não foi concluída, uma vez que ela é feita anualmente no período de abril a março.

Tabela 17. Programa: 1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de Distribuição de Medicamentos para a Primeira Fase do Tratamento de Pacientes Portadores de Tuberculose (percentagem)	Departamento de Assistência Farmacêutica	100	12/2011	100,00



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 17. Programa: 1293 – Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de Distribuição de Medicamentos para a Segunda Fase do Tratamento de Pacientes Portadores de Tuberculose (percentagem)	Departamento de Assistência Farmacêutica	100	12/2011	42,00
Taxa de Distribuição de Medicamentos para o Tratamento de Pacientes com Hanseníase (percentagem)	Departamento de Assistência Farmacêutica	100	12/2011	57,00
Taxa de Distribuição dos Medicamentos do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica Adquiridos de Forma Centralizada pelo MS (percentagem)	Departamento de Assistência Farmacêutica/Coordenação Geral de Med. Excepcionais	100	12/2011	100,00
Taxa de Recurso Financeiro Transferido aos Estados para a Aquisição dos Medicamentos Grupo 1B do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (percentagem)	Departamento de Assistência Farmacêutica	100	12/2011	100,00

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Quanto ao programa “Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos”, não foram atingidas as metas referentes às taxas de cura da hanseníase e da tuberculose, bem como da incidência da AIDS. Conforme consta no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012, ano base 2011, a Coordenação Geral de Hanseníase e Doenças em Eliminação implementou diversas ações com vistas a melhorar o percentual de cura da hanseníase, entre elas a aprovação de incentivo financeiro para implantação, implementação e fortalecimento da vigilância epidemiológica da hanseníase. Também, no âmbito do Programa Nacional de Controle da Tuberculose, tem-se investido na adesão ao tratamento diretamente observado, na realização do monitoramento sistemático da completude de campos e na ampliação da integração entre vigilância e atenção básica, de modo a intensificar a descentralização das ações de controle da tuberculose.

Tabela 18. Programa: 1444 - Vigilância, Prevenção e Controle de Doenças e Agravos

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Incidência Parasitária Anual de Malária na Amazônia Legal - IPA (1/1.000)	Ministério da Saúde	15,70	01/2012	10,00
Proporção de Casos Notificados Encerrados Oportunamente (%)	SVS/MS	80,00	01/2012	81,00
Taxa de Cobertura Vacinal de Hepatite B em Menores de 1 Ano (%)	SI-API: SMS/ SES/MS - CGPNI / SVS	95,00	01/2012	94,50
Taxa de Cura da Hanseníase (%)	SINAN/MS	90,00	04/2012	82,70
Taxa de Cura da Tuberculose (%)	SVS/MS	85,00	04/2012	69,60
Taxa de Incidência de Aids (1/100.000)	Ministério da Saúde	17,30	01/2012	17,90

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Com referência às despesas com a função **trabalho**, a quase totalidade dos gastos (99,96%) localiza-se no âmbito do órgão Ministério do Trabalho e Emprego. Desse montante, a maior parte dos recursos, 90,7%, é alocada na unidade orçamentária 38.901 – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Seus recursos provêm da arrecadação do PIS/PASEP,



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

da cota-parte da contribuição sindical e de retornos financeiros representados pela remuneração sobre depósitos constitucionais, depósitos especiais e reserva mínima de liquidez. Eles são destinados ao pagamento do seguro-desemprego, do abono salarial, da intermediação de mão de obra, de programas de qualificação profissional e de linhas de crédito ligadas a programas de geração de emprego e renda ou de apoio a microempreendimentos. Porém, suas receitas não foram suficientes para atender o montante das despesas primárias. Por conseguinte, o Fundo apresentou resultado primário negativo durante todo o período do PPA 2008/2011, bem como déficit nominal nos exercícios de 2009 e 2011.

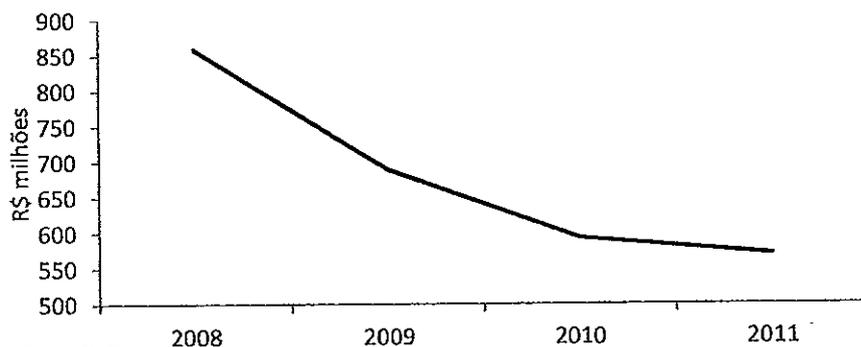
Tabela 19. Demonstrativo Sintético do Resultado do FAT – Valores corrigidos pelo IPCA (dez/11)

Item	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	2011
Receitas primárias	30.424	29.156	36.070	34.994
Despesas	37.163	42.834	45.125	49.463
Resultado primário	-6.740	-13.678	-9.055	-14.468
Receitas financeiras	11.347	11.613	11.223	11.755
Resultado nominal	4.608	-2.065	2.168	-2.714

Fonte: SIAFI.

Tal situação acarreta prejuízos para o atendimento de despesas discricionárias, que contribuem para o estabelecimento de um sistema público integrado e abrangente de emprego. Vale acrescentar que a legislação do FAT pressupõe a concessão do benefício do seguro-desemprego associada a serviços complementares, como intermediação e qualificação profissional.

Gráfico 13. Despesas Discricionárias



Fonte: SIAFI

Obs. Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de dez/11.

Apesar dos resultados primários negativos, o patrimônio do FAT cresceu no período em questão. Esse comportamento é explicado pelo comando constitucional que determina a transferência de 40% do produto da arrecadação do PIS/PASEP ao BNDES. Isso significa que o Fundo concentra boa parte de sua receita primária na constituição de ativos associados às transferências destinadas à instituição financeira, o que eleva seu patrimônio.

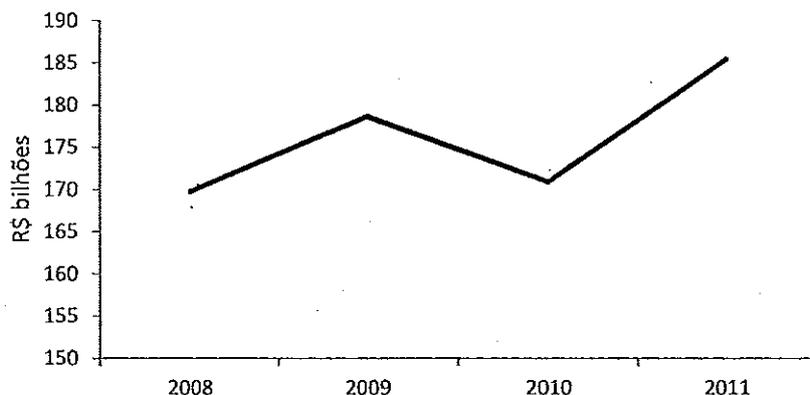


CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Gráfico 14. Patrimônio do FAT



Fonte: Boletim de Informações financeiras do FAT - dez/11.

O programa mais relevante do FAT, sob o prisma de despesas liquidadas, refere-se ao 0099 – Integração de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, que representa 68,6% das despesas do Fundo. Correm a conta desse programa o pagamento do seguro-desemprego (exceto para o pescador artesanal e o resgatado da condição análoga a de escravo), abono salarial e outras despesas discricionárias relacionadas com os benefícios.

O objetivo do programa é elevar o número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho por meio da consolidação do sistema público de emprego, reduzir o tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado a suas habilidades e mitigar o custo social do desemprego. Para fins de avaliação, foram escolhidos os seguintes indicadores, cujo resultado está demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 19. Programa: 0099 – Integração de Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de Aproveitamento de Vagas (percentagem)	SINE	40,90	12/2011	36,33
Taxa de Captação de Vagas (percentagem)	CAGED/SPPE/MTE	17,94	12/2011	12,50
Taxa de Cobertura do Abono Salarial (%)	CGSAP/DES/SPPE/MTE	97,78	12/2011	93,82
Taxa de Cobertura do Seguro Desemprego (%)	CGSAP/DES/SPPE/MTE	81,92	12/2011	75,65
Taxa de Cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (Re)Inserção no Mercado de Trabalho Formal (percentagem)	CAGED/SPPE/MTE	7,05	12/2011	4,54

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Não se verificou o alcance da meta de nenhum indicador. Porém, constou no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, alta probabilidade de atingir as metas estipuladas para as taxas de captação de vagas, de cobertura do abono salarial e de cobertura do seguro-desemprego. Para as demais, a chance de alcance das metas foi considerada média.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Com referência à taxa de aproveitamento de vagas, no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, ficou consignada a necessidade de melhorar a administração da ação de intermediação da mão de obra. A probabilidade de não atingir a meta do indicador revela, também, o problema de descasamento entre o perfil do trabalhador que recorre ao SINE e o requerido pelo empregador, em face da baixa qualificação. A fim de melhorar o aproveitamento das vagas, o Ministério do Trabalho e Emprego implementou, em 2011, o Sistema MTE Mais Emprego para otimizar o cruzamento do perfil dos trabalhadores inscritos e as vagas disponibilizadas ao SINE.

No que tange à taxa de cobertura do sistema público de emprego, trabalho e renda na (re)inserção no mercado de trabalho formal, uma das medidas para melhorar o indicador foi a implementação do Sistema MTE Mais Emprego. A ampliação da rede de atendimento do SINE, também, contribui para tal fim. Contudo, essa medida ficou prejudicada em face da insuficiência de recursos destinados às ações integradas de orientação e intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego e qualificação social e profissional. De acordo com o registrado no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, essas ações, embora consideradas os pilares do programa seguro-desemprego, constam no orçamento da União como despesas discricionárias, o que permite cortes orçamentários recorrentes. Em consequência, os recursos se tornam insuficientes para a expansão do SINE, bem como para a prestação de serviço mais eficaz ao cidadão.

Tabela 20. Ações IMO, HSD e QSP - Valores corrigidos pelo IPCA (dez/11)

Tipo da Ação	Item	R\$ milhões			
		2008	2009	2010	2011
Habilitação do trabalhador ao seguro-desemprego	Dotação Inicial	35,8	47,9	46,9	44,1
	Autorizado	43,9	47,9	46,9	44,1
	Liquidado	38,4	41,2	28,1	38,2
Orientação profissional e intermediação de mão de obra	Dotação Inicial	108,5	118,3	120,9	111,1
	Autorizado	131,6	118,3	120,9	111,1
	Liquidado	120,0	105,2	74,8	95,6
Qualificação social e profissional	Dotação Inicial	468,1	379,0	248,0	272,1
	Autorizado	516,4	352,3	255,4	277,1
	Liquidado	161,2	173,9	155,2	75,5

Fonte: SIAFI.

Sobre as despesas na área da **assistência social**, cabe destacar os programas 1335 – Transferência de Renda com Condicionalidades (Bolsa-Família) e 1384 – Proteção Social Básica. Juntos, esses programas consumiram 94,2% dos recursos aplicados em assistência social no período de 2008 a 2011. No programa “Proteção Social Básica”, estão incluídas as ações relacionadas com renda mensal vitalícia e benefícios de prestação continuada a idosos e pessoas portadoras de deficiência.

O Programa Bolsa-Família alcança famílias em situação de pobreza (com renda per capita mensal de R\$ 60,00 a 120,00) e extrema pobreza (com renda per capita



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

mensal de até R\$ R\$ 60,00). Seu objetivo é contribuir para a redução da fome, da pobreza, da desigualdade e de outras formas de privação vividas pelas famílias mais excluídas, considerando três dimensões: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres; a contribuição para a redução da pobreza da geração seguinte, por meio do reforço do direito de acesso aos serviços de saúde e de educação, com o cumprimento das condicionalidades nestas áreas; e a articulação de ações complementares, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias. Os resultados atingidos para os indicadores de avaliação do programa no período foram os seguintes:

Tabela 21. Programa: 1335 – Transferência de Renda com Condicionalidades (Bolsa-Família)

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação (%)	Sistema de Condicionalidades - SENARC/MDS	95,00	12/2011	88,00
Taxa de Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde (%)	Sistema de Condicionalidades - SENARC/MDS	80,00	12/2011	71,85
Taxa de Atendimento às Famílias Pobres (porcentagem)	SENARC/MDS e IBGE	100,00	12/2011	102,82

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

No que tange ao programa "Proteção Social Básica", seu objetivo é prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os beneficiários do programa são famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social decorrentes da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos de pertencimento social decorrente de discriminação étnica, étnica, de gênero, por orientação sexual, por deficiência, entre outros. De acordo com o relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, os resultados alcançados foram estes:

Tabela 22. Programa: 1384 – Proteção Social Básica

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Razão entre o Número de Serviços Ofertados pela Proteção Social Básica e o Número de Benefícios Pagos (unidade)	SNAS		12/2011	0,63
Taxa Anual de Crescimento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social para a Pessoa com Deficiência (%)	Sistema Integrado de Tratamento Estatístico de Séries Estratégicas	6,14	12/2011	7,26
Taxa Anual de Crescimento do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social para Pessoa Idosa (%)	Sistema Integrado de Tratamento Estatístico de Séries Estratégicas	6,77	12/2011	3,98
Taxa de Cobertura de CRAS para Famílias com Renda Familiar Per Capita de até 1/2 Salário Mínimo Co-Financiados com Recursos Federais (%)	Matriz de Informações Sociais	100,00	12/2011	97,20

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Segundo o relatório de avaliação do PPA, a baixa taxa de crescimento do benefício de prestação continuada da assistência social para pessoa idosa pode ser explicada, em parte, pela melhoria da economia brasileira e do processo de concessão e



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

de fiscalização. Além disso, fatores internos como as limitações impostas para as despesas com diárias e passagens aéreas dificultaram o procedimento operacional regular na concessão dos benefícios.

Com referência às despesas em **educação**, os programas que mais recursos consumiram no período foram: 1073 – Brasil Universitário; 1061 – Brasil Escolarizado; 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica; 1448 – Qualidade na Escola; e 1375 – Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica. Juntos, esses programas despenderam 92,8% dos recursos destinados à função educação.

Só o Brasil Universitário representou 59,6% do montante das despesas liquidadas para os programas mencionados e tem por objetivo ampliar o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento. Os índices dos indicadores de avaliação do programa foram considerados com alta probabilidade de atingir as metas, caso não as tenham alcançado, com exceção da taxa de docentes (em exercício) com mestrado atuando nas instituições federais de educação superior – graduação e a taxa de matrícula de alunos em instituições federais de educação superior – graduação presencial – no turno noturno. Para este último indicador, ficou registrado no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, que a principal causa pelo não atingimento do índice foi a expectativa superestimada de abertura de cursos noturnos por parte das instituições federais de educação superior. Quanto ao outro indicador, o motivo apontado foi o aumento do quadro de docentes com doutorado nas universidades federais, que concorreu com a redução de docentes com mestrado. Os índices alcançados para o programa em questão foram os seguintes:

Tabela 23. Programa: 1073 – Brasil Universitário

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Coefficiente de Alunos por Docentes em Exercício na Educação Superior (unidade)	INEP - Censo da Educação Superior	16,34	12/2010	15,78
Taxa de Docentes (em Exercício) com Doutorado Atuando nas Instituições Federais de Educação Superior - Graduação Presencial (%)	INEP - Censo da Educação Superior	56,90	01/2011	66,87
Taxa de Docentes (em Exercício) com Graduação Atuando nas Instituições Federais de Educação Superior - Graduação Presencial (%)	INEP - Censo da Educação Superior	22,74	01/2011	6,26
Taxa de Docentes (em Exercício) com Mestrado Atuando nas Instituições Federais de Educação Superior - Graduação (%)	INEP - Censo da Educação Superior	20,36	01/2011	36,36
Taxa de Matrícula de Alunos em Instituições Federais de Educação Superior - Graduação Presencial - no Turno Noturno (%)	INEP - Censo da Educação Superior	40,09	01/2011	33,92
Taxa de Matrículas de Alunos em Cursos de Graduação Presenciais no Turno Noturno (%)	INEP - Censo da Educação Superior	64,09	12/2010	63,45

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Quanto ao programa Brasil Escolarizado, cujo objetivo é contribuir para a universalização da educação básica, assegurando equidade nas condições de acesso e permanência, os índices não foram registrados.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

O programa referente ao desenvolvimento do ensino da pós-graduação e da pesquisa científica registrou o alcance dos índices. O objetivo desse programa é formar pessoal de alto nível no país e no exterior, com vistas à produção do conhecimento científico, para a solução dos grandes desafios educacionais, econômicos e sociais do Brasil.

Tabela 24. Programa: 1375 – Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Índice de Doutores Titulados no País (1/100.000)	CAPES - DataCapes e SAC Acompanhamento	6,28	04/2012	6,25
Índice de Mestres Titulados no País (1/100.000)	CAPES - DataCapes e SAC Acompanhamento	20,44	04/2012	21,75

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

O contrário ocorreu com o programa “Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica”, que não alcançou nenhum índice. Tal programa visa ampliar a oferta da educação profissional nos cursos de níveis técnico e tecnológico, com melhoria da qualidade.

Tabela 25. Programa: 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Técnico (Índice numérico)	INEP - Censo Escolar	224,64	12/2010	153,13
Número-Índice de Matrículas Iniciais na Educação Profissional de Nível Tecnológico (Índice numérico)	INEP - Censo da Educação Superior	224,64	12/2010	154,74

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

No tocante ao programa “Qualidade na Escola”, apenas dois índices foram considerados de alta possibilidade de atingimento da meta. O índice referente à taxa de docentes com nível superior atuando na educação infantil ficou aquém do esperado. Todavia, nenhuma razão foi apontada. Porém, ficou consignado no relatório de avaliação do PPA 2008-2011, exercício 2012 – ano base 2011, que o MEC está empenhado em oferecer um conjunto articulado de políticas voltadas para a melhoria da formação dos professores. Entre essas políticas, destacam-se a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Proinfantil, além do programa de especialização em educação infantil, ofertado no âmbito da rede nacional de formação de professores.

Tabela 26. Programa: 1448 – Qualidade na Escola

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Índice de Adequação de Escolaridade da População na Faixa Etária de 11 a 18 anos (número índice)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP / MEC	0,93		
Número Médio de Séries Concluídas da População na Faixa Etária de 10 a 14 anos (unidade)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP / MEC	5,40		
Número médio de séries concluídas da população na faixa etária de 18 a 35 anos (unidade)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP / MEC	9,10		



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 26. Programa: 1448 – Qualidade na Escola

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de docentes com nível superior atuando na Educação Infantil (%)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP / MEC	70,00	01/2012	54,70
Taxa de docentes com nível superior atuando no Ensino Fundamental (%)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP / MEC	85,80	01/2012	78,60
Taxa de docentes com nível superior atuando no Ensino Médio (%)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP / MEC	100,00	01/2012	94,10

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Quanto à verificação do mínimo constitucional que deve ser aplicado, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com o art. 212 da Constituição Federal, constatamos o cumprimento do dispositivo em todos os exercícios.

Tabela 27. Cálculo do valor mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino

Item	R\$ milhares			
	2008	2009	2010	2011
Receita de Impostos (A)	256.147.469	244.070.907	280.141.415	336.557.116
Imposto sobre Importação	17.174.780	15.969.384	21.093.347	26.680.641
Imposto sobre Exportação	37.141	66.077	43.636	42.832
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	472.419	472.937	521.439	601.685
Imposto sobre a Renda de Qualquer Natureza	180.519.239	179.938.831	194.352.718	235.817.605
Imposto sobre Produto Industrializado	37.600.772	28.330.091	37.554.131	41.470.980
Imposto sobre Operações Financeiras	20.343.117	19.293.587	26.576.145	31.943.372
Exclusões (B)	154.837.479	127.305.011	120.598.846	131.064.827
Desvinculação de receitas de impostos da União	51.173.853	30.508.863	14.007.071	
Transferências Constitucionais e Legais	103.663.626	96.796.147	106.591.775	131.064.827
FPE	38.471.999	44.777.818	39.024.097	48.070.193
FPM	42.753.371	48.943.196	43.068.937	53.097.363
IPI – Exportação	3.176.784	2.833.009	2.948.407	3.528.161
IOF – Ouro	7.435	5.656	4.261	6.929
ITR	200.151	236.469	362.526	396.873
Fundeb	19.053.886		21.183.547	25.965.308
Base de cálculo do mínimo constitucional - MDE (C) = (A-B)	101.309.990	116.765.896	159.542.570	205.492.289
Mínimo constitucional - MDE (D) = (C*0,18)	18.235.798	21.017.861	28.717.663	36.988.612
Despesas com ações típicas de MDE (E)	19.150.623	24.354.237	30.941.068	39.793.122
Percentual de receita líquida de impostos aplicada na MDE (E/C)	18,9%	20,9%	19,4%	19,4%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

1.6.1.3. Demais Gastos

Os demais gastos orçamentários referem-se a atividades relacionadas às funções do Estado, como administrativa, legislativa e judiciária. Também, incluem despesas em infraestrutura (energia, transportes, comunicações e urbanismo), em programas de incentivo ao setor produtivo (agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, ciência e tecnologia e habitação) e em serviços públicos (defesa nacional, segurança pública e relações exteriores).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

As funções **administração, legislativa, judiciária e essencial à justiça** representaram 29,8% das despesas com os demais gastos. Na função **administração**, os programas de maior peso nos gastos foram 0770 – Administração Tributária e Aduaneira, 0750 – Apoio Administrativo, 0776 – Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional e 0796 – Informações Estatísticas e Geocientíficas.

No caso do programa 0770 – Administração Tributária e Aduaneira, a taxa de realização de receita administrada, inclusive destinada à previdência social, pela Receita Federal do Brasil atingiu o índice de 105,4%, inferior à meta estipulada (109,0%). Para melhorar os valores da arrecadação federal, a Secretaria da Receita Federal do Brasil tem envidado esforços por meio de iniciativas de fiscalização, de cobrança de créditos tributários e, em especial, de implantação de instrumentos de gestão.

No tocante ao programa 0776 – Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional, sua avaliação é medida pelo nível de enquadramento às exigências de capitalização por parte das instituições do sistema financeiro nacional, cujo índice alcançado (99,9%) superou a meta (99,7%). Segundo consta no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, o resultado foi fruto do desenquadramento de algumas instituições financeiras de pequeno porte às exigências de capitalização. Uma vez que tais instituições não apresentam risco significativo para a solidez e a eficiência do sistema financeiro nacional, entendeu-se que o programa cumpriu sua finalidade.

Quanto ao programa 0796 – Informações Estatísticas e Geocientíficas, com o objetivo de elaborar e disseminar informações de natureza estatística e de natureza geocientífica destinadas ao conhecimento da realidade do país, os índices atingiram as metas.

Tabela 28. Programa: 0796 – Informações Estatísticas e Geocientíficas

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Avaliação do Usuário (m ³ /habitante/ano)	Centro de Documentação e Disseminação de Informações-CDDI / IBGE	9,40	12/2011	9,55
Expectativa do Usuário (m ³ /habitante/ano)	Centro de Documentação e Disseminação de Informações-CDDI / IBGE	8,20	12/2011	8,19
Taxa de Crescimento Acumulado da Demanda por Informações Estatísticas e Geocientíficas (TDIEG) (percentagem)	Centro de Documentação e Disseminação de Informações-CDDI / IBGE	18,00	12/2011	32,30
Taxa de Resultados Alcançados (percentagem)	Coordenação de Planejamento e Supervisão / Diretoria-Executiva / IBGE	100,00	07/2011	100,00
Taxa de Satisfação do Usuário (percentagem)	IBGE	114,60	12/2011	116,62
Tempo de Resposta - Médio (número de projetos, programas e ações, sem casa decimal)	Centro de Documentação e Disseminação de Informações-CDDI / IBGE	2,50	01/2011	0,60

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Com referência às funções **judiciária e essencial à justiça**, os programas mais relevantes do ponto de vista material foram 0571 – Prestação



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Jurisdicional Trabalhista, 0569 – Prestação Jurisdicional Federal, 0570 – Gestão do Processo Eleitoral, 0581 – Defesa da Ordem Jurídica, 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais e 0580 – Defesa Jurídica da União.

O programa referente à prestação jurisdicional trabalhista visa conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União, bem como dirimir conflitos das relações trabalhistas. Os resultados alcançados no período apontam alcance dos indicadores relacionados com número de processos por magistrados e taxa de solução de processos. Porém, o índice de recorribilidade e o tempo médio de solução de processos ficaram acima dos respectivos índices de referência. Segundo o relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, o alcance da meta do índice de recorribilidade exige ampla reforma da atual legislação trabalhista pelo Congresso Nacional. No caso do tempo médio de solução de processos, as medidas corretivas relacionam-se com o aumento do efetivo de magistrados e servidores, qualificação profissional, aparelhamento da justiça do trabalho e a consecução do processo eletrônico.

Tabela 29. Programa: 0571 – Prestação Jurisdicional Trabalhista

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Índice de Recorribilidade (porcentagem)	Secretaria de Estatística do TST	55,50	02/2012	54,90
Número de Processos por Magistrado (unidade)	Secretaria de Estatística do TST	2.318,00	02/2012	2.276,00
Taxa de Solução de Processos (porcentagem)	Secretaria de Estatística do TST	50,43	02/2012	57,06
Tempo Médio de Solução de Processos (dias)	Boletim Estatístico da Vara do Trabalho - Secretaria de Estatística do TST	600,00	02/2012	871,00

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

No que tange ao programa 0569 – Prestação Jurisdicional na Justiça Federal, apesar de não ter sido fixada a meta para 2011, a evolução apresentada pela taxa de julgamento de processos na justiça federal em comparação com o índice de 31/12/02 foi considerada satisfatória. Os índices referentes aos indicadores dos demais programas foram cumpridos. Vale esclarecer que o programa que cuida do cumprimento de sentenças judiciais não possui indicadores, pois se trata de operações especiais.

Tabela 30. Programas: 0570 – Gestão do Processo Eleitoral; 0580 – Defesa jurídica da União; 0581 – Defesa da Ordem jurídica

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de Processo Elaborado (%)	Ministério Público da União	55,50	02/2012	54,90
Taxa de Análise de Processos pela Advocacia Geral da União (AGU) (porcentagem %)	AGU	2.318,00	02/2012	2.276,00
Prazo Médio de Apuração Eleitoral (hora)	TRE e TST	50,43	02/2012	57,06
Prazo Médio de Votação Por Eleitor (segundo)	TRE e TST	600,00	02/2012	871,00

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Relativamente à função legislativa, destacam-se os programas 0551 – Atuação Legislativa do Senado Federal e 0553 – Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados, que representaram 36,8% e 47,5%, respectivamente, das despesas



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

liquidadas no período. Todavia, para esses programas não foram estabelecidos indicadores, o que impossibilita a verificação do resultado. O programa 0550 – Controle Externo, que despendeu 15,6%, superou o índice de referência do indicador escolhido para a avaliação. A taxa de julgamento de processos pelo Tribunal de Contas da União alcançou, em dezembro de 2011, 58,6%, enquanto a meta foi fixada em 42,0%.

Quanto aos gastos com serviços públicos, 61,2% das despesas liquidadas e relativas à **defesa nacional** destinaram-se ao programa 0750 – Apoio Administrativo, para o qual não há indicador. Tal programa inclui a remuneração de pessoal e pagamento de benefícios, entre outras despesas. Os demais gastos foram pulverizados e representaram fatia muito inferior ao do programa em tela. Por exemplo, o programa 0626 – Reparcelamento e Adequação da Marinha do Brasil, que foi a programação que apresentou maior volume de recursos liquidados, representou apenas 6,4% das despesas na função em comento.

Sobre **segurança pública**, o programa mais relevante, também, foi “Apoio Administrativo”, com 51,7%. Nesse caso, entretanto, cabe destacar os programas 1029 – Resposta aos Desastres (17,2%) e 1453 – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (13,2%).

O programa de “Resposta aos Desastres” visa à promoção de socorro e assistência às pessoas afetadas por desastres, ao restabelecimento das atividades essenciais e à recuperação dos danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência e estado de calamidade pública reconhecidos pelo Governo Federal. Todavia, o indicador para sua avaliação, correspondente à taxa de resposta aos desabrigados e desalojados nos municípios em emergência ou estado de calamidade pública, não foi registrado.

Também, para o “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”, os indicadores não foram medidos. Segundo o relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, para a obtenção do índice seria necessário informações de outros órgãos, o que prejudicou a mensuração.

No âmbito de gastos destinados à **infraestrutura**, consideramos aqueles inseridos nas funções comunicações, energia, habitação e urbanismo e transporte.

Tabela 31. Despesas em Infraestrutura

Área de Governo (Função)	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	2011
Comunicações	633,8	609,9	1.046,2	858,2
Energia	637,1	924,1	732,1	638,0
Transporte	15.511,9	18.759,6	22.246,8	19.373,2
Urbanismo e habitação	6.357,5	6.478,4	5.420,0	4.807,3
Total Geral	23.140,3	26.772,1	29.445,0	25.676,8

Fonte: SIAFI.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/11).



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Observamos que a área relacionada com transporte foi a que mais consumiu recursos, seguido, de longe, pela de urbanismo e habitação. Essas áreas representaram 91,3% do montante de gastos realizados no período em comparação com o total das despesas consideradas para infraestrutura.

Em infraestrutura de **transporte**, destacam-se os programas relacionados com os vetores logísticos que visam à promoção da eficiência e efetividade nos fluxos de transporte em diversas regiões do país. Esses programas compreendem ações de adequação, manutenção e construção de rodovias, ferrovias e hidrovias, inclusive infraestrutura portuária.

Também, cabe destacar o programa 8768 – Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval, com o propósito de renovar e expandir a frota brasileira de embarcações construídas no País para o transporte marítimo e de navegação interior. A maior parte dos recursos no âmbito desse programa destinou-se à ação para financiamento de embarcações para a marinha mercante, que, junto com a ação para financiamento complementar de incentivo à produção naval e da marinha mercante, representa mais de 90% do montante de infraestrutura no âmbito de transportes.

Os programas mencionados representam 85,8% do montante total liquidado em infraestrutura de transportes. Contudo, os indicadores para as respectivas avaliações não foram mensurados.

Relativamente à **habitação e urbanismo**, os programas que mais despenderam recursos foram 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e 1295 – Descentralização dos Sistemas dos Transporte Ferroviário ou Urbano. As despesas liquidadas destinadas a esses programas equivaleram, entre 2008 e 2011, a 79,0% do montante aplicado no âmbito do urbanismo.

Quanto ao programa 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade, as metas não foram atingidas. As razões para essa circunstância apontam para a inadequação do indicador ou para a falta de informações para a mensuração do resultado.

Tabela 32. Programa: 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo (%)	IPEA/IBGE com base nos microdados da PNAD mais recente	1,50	12/2009	9,86
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais nas áreas urbanas (%)	IPEA/IBGE com base nos microdados da PNAD mais recente	2,23	12/2009	4,18
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infraestrutura urbana adequada (%)	IPEA/IBGE com base nos microdados da PNAD mais recente	16,30	12/2009	29,24



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 32. Programa: 1128 – Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de domicílios urbanos em processos de regularização fundiária ocupados por famílias com renda de até 5 salários mínimos (%)	IPEA/IBGE com base nos microdados da PNAD mais recente (ano 2000)	11,12		
Taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias com renda até 5 salários mínimos (%)	IPEA/IBGE com base nos microdados da PNAD mais recente	0,00		

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Com referência ao programa 1295 – Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros, o objetivo é melhorar os sistemas de transporte ferroviário urbano de passageiros e transferir a sua gestão para os governos locais. Os beneficiados dos programas correspondem às populações das regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Fortaleza, Salvador e Porto Alegre e das cidades de Maceió, João Pessoa e Natal. Os indicadores correspondem à ampliação do número de passageiros transportados pelo sistema de trens urbanos de Recife/PE e Salvador/BA. Em ambos os casos, o índice não foi medido.

No caso de Recife/PE, ficou registrada a necessidade de adoção das seguintes providências:

- elaboração de novos cálculos dos itens questionados de sobrepreço nas obras de modernização de Cajueiro Seco/Cabo, para retomada normal das mesmas e conclusão dos serviços até abril/2013;
- retomada da construção das pontes do trecho Cajueiro Seco/Cabo, após reforço do solo das cabeceiras;
- resolução das desapropriações dos terminais;
- conclusão da construção de 4 terminais;
- inauguração dos terminais de Tancredo Neves e Cajueiro Seco;
- implantação da integração do trem ao Sistema Estrutural Integrado (SEI) da região metropolitana de Recife.

Ademais, foi mencionada a autorização, em 2010, para a compra de 15 novos TUEs para operarem na Linha Sul. O contrato está em andamento com aproximadamente 10% de avanço físico e previsão de entrega do 1º TUE em jan/13 e o último até dezembro deste ano.

No caso de Salvador/BA, foram consignadas as seguintes necessidades:

- cumprimento das exigências dos acordos do TCU;
- conclusão das contratações necessárias ao desenvolvimento do projeto;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

- c) encerramento das obras do trecho Lapa/Acesso Norte para permitir a operação comercial do sistema nesse trecho, atualmente estimada para o 1º semestre de 2012;
- d) conclusão dos testes nos TUEs, bem como contratação e treinamento de pessoal especializado para operar o sistema;
- e) conclusão da montagem da ponte metálica do trecho Calçada/Paripe;
- f) liberação do trânsito dos trens em todo o trecho.

Ficou registrada, ainda, a preocupação com a possibilidade de se obter sucesso na retomada do Tramo II sem que estejam garantidos os recursos totais necessários para sua complementação nos próximos exercícios.

A taxa ponderada de transferência da gestão dos sistemas de trens urbanos foi considerada cumprida.

O programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano tem o objetivo de coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas nas áreas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito. Contudo, nenhum indicador foi escolhido para sua avaliação.

No âmbito de infraestrutura em **energia**, cabe destacar os programas 0271 – Abastecimento de Petróleo, seus Derivados, Gás Natural e Álcool Combustível e 0272 – Qualidade do Serviço de Energia Elétrica. Para aquele programa, em que pese o estabelecimento de metas, os índices alcançados pelos indicadores foram considerados satisfatórios, exceto com relação à taxa de incremento da capacidade autorizada para a atividade de produção de biodiesel.

Tabela 33. Programa: 0271 – Abastecimento de Petróleo

Indicador	Fonte	Índice alcançado em 2011	
		Data	Índice
Área Total Concedida nas Bacias Sedimentares Brasileiras (km ²)	ANP	01/2012	332.059,00
Grau de Qualidade dos Produtos nos Diversos Agentes Econômicos do Abastecimento (percentagem %)	ANP	01/2012	97,80
Reservas de Gás Natural (milhão de m ³)	ANP	01/2012	459.356,00
Reservas de Petróleo (Milhão de barris)	ANP	01/2012	15.043,00
Taxa de incremento da capacidade autorizada para a atividade de produção de biodiesel (percentagem)	ANP	01/2012	-776,00

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

No que tange ao programa qualidade do serviço de energia elétrica, à exceção da frequência equivalente de interrupção por unidade consumidora (FEC) na região norte, cujo índice ficou aquém do esperado, e do índice de satisfação do consumidor, que não foi mensurado, os demais indicadores atingiram índices considerados satisfatórios.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 34. Programa: 0272 – Qualidade do Serviço de Energia Elétrica

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - FEC (Região Norte) (unidade)	MME	37,83	04/2012	46,07
Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - FEC (Região Sudeste) (unidade)	MME	9,18	04/2012	6,58
Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora - FEC (Região Sul) (unidade)	ANEEL	14,91	04/2012	10,16
Índice de Satisfação do Consumidor (unidade)	Superintendência de Regulação da Comercialização da Eletricidade - SRC/ANEEL	0,00		
Outorga de Geração (mw)	ANEEL	5.947,40	12/2011	6.209,89
Outorga de Linhas de Transmissão da Rede Básica (km)	ANEEL	0,00	12/2011	3.208,95

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

No caso das comunicações, ressaltamos os programas 1157 – Oferta dos Serviços de Telecomunicações e 1008 – Inclusão Digital. Quanto ao primeiro, foi registrado o cumprimento de todas as metas, exceto a do indicador referente a solicitações de reparo na telefonia fixa. Por conseguinte, a Anatel determinou às prestadoras que elaborassem planos de ação para atacar as principais deficiências constatadas na prestação do STFC e adequassem seu desempenho operacional às metas de qualidade estabelecidas.

Tabela 35. Programa: 1157 – Oferta dos Serviços de Telecomunicações

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Densidade de Acesso em Telefonia Fixa (%)	ANATEL	19,16	01/2012	22,00
Densidade de Acesso em Telefonia Móvel (%)	ANATEL	86,02	01/2012	123,87
Densidade de Acessos em Banda Larga (%)	ANATEL	6,35	01/2012	9,45
Solicitações de Reparo na Telefonia Fixa (%)	ANATEL	1,50	01/2012	2,14
Taxa de Reclamações de Usuários de Telefonia Móvel (%)	ANATEL	1,00	01/2012	0,35
Taxa de Reclamações de Usuários de TV por Assinatura (%)	ANATEL	2,00	01/2012	0,75
Taxa de Solicitações Atendidas no Prazo (%)	ANATEL	82,00	01/2012	83,71

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Com relação à inclusão digital, a taxa de acesso individual à internet nos últimos 3 meses não foi considerada satisfatória. Todavia, o índice verificado corresponde a nov/10. Em comparação com o índice de referência, de 07/01/06, houve melhora significativa. Isso foi considerado positivo na política de inclusão digital adotada, o que justificaria a manutenção da desoneração de equipamentos e infraestrutura.

No que tange as despesas para incentivo ao **setor produtivo**, consideramos aquelas relacionadas com agricultura, organização agrária, indústria e comércio e serviços.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 36. Despesas para incentivo ao setor produtivo

Área de Governo (Função)	R\$ milhões			
	2008	2009	2010	2011
Agricultura	11.648,5	16.799,9	15.920,8	16.057,5
Comércio e Serviços	4.004,1	4.575,5	4.128,3	3.729,2
Indústria	2.937,2	1.847,6	1.964,5	1.903,3
Organização Agrária	5.557,6	5.794,9	4.901,6	4.544,8
Total Geral	24.147,4	29.017,9	26.915,2	26.234,8

Fonte: SIAFI.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/11).

No âmbito da **agricultura**, os destaques ficam por conta dos programas 0352 – Abastecimento Agroalimentar, 0350 – Desenvolvimento da Economia Cafeeira e 0351 – Agricultura Familiar – PRONAF. Tais programas junto com o programa 0750 – Apoio Administrativo representaram 83,4% dos recursos em questão.

O programa “Abastecimento Agroalimentar” visa contribuir para a sustentabilidade da atividade agropecuária, mediante a implementação de políticas públicas e de mecanismos de apoio à produção, à comercialização e ao armazenamento, bem como manter estoques de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno com vistas ao equilíbrio de preços ao consumidor e à segurança alimentar da população brasileira. Todos os índices foram considerados com alta probabilidade de atingimento da meta, exceto o número de produtores rurais atendidos pelos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agropecuários e o volume de recursos aplicados no apoio à comercialização de produtos agropecuários. O não atingimento do índice deveu-se à absorção da produção pelo mercado.

Tabela 37. Programa: 0352 – Abastecimento Agroalimentar

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (percentagem)	CONAB	29,40	12/2011	53,00
Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (percentagem)	CONAB	7,10	12/2011	14,00
Margem de Disponibilidade de Milho (percentagem)	CONAB	22,20	12/2011	20,00
Margem de Disponibilidade de Trigo (percentagem)	CONAB	13,30	12/2011	17,00
Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade)	CONAB	17.084,00	12/2011	5.470,00
Produção Nacional de Grãos (milhão de t)	CONAB	150,00	12/2011	162,90
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	CONAB e Banco do Brasil	4.271.152,00	12/2011	1.210,40
Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)	CONAB	16.369.331,00	12/2011	56.781.554,48

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

O programa “Desenvolvimento da Economia Cafeeira” possui o objetivo de gerar renda e desenvolvimento em todos os elos da cadeia agroindustrial do café. Os indicadores alcançaram as metas. Porém, o consumo interno no café cresceu menos do que o esperado pela ABIC. Os eventuais motivos foram relacionados com aumento do



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

consumo de produtos concorrentes no café da manhã no lar. Enquanto a penetração do café no consumo doméstico permaneceu elevada (95%), mas estável, os outros produtos ou categorias novas cresceram acima de 20%, como foi o caso do suco pronto (24%) e as bebidas a base de soja (29%).

Tabela 38. Programa: 0350 – Desenvolvimento da Economia Cafeeira

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Consumo Interno de Café (milhão de sacas)	ABIC	20,10	12/2011	19,72
Volume de Exportação de Café (milhão de sacas)	MDIC/SECEX	26,60	12/2011	26,60
Volume de Produção de Café (milhão de sacas)	MDIC/SECEX	43,50	12/2011	38,80

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

O PRONAF visa fortalecer a agricultura familiar, a fim de promover sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores. As metas foram alcançadas, exceto a taxa de atendimento aos beneficiários do PRONAF assentados da reforma agrária.

Tabela 39. Programa: 0351 – Agricultura Familiar – PRONAF

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Assentados da Reforma Agrária (percentagem)	MDA	85,00	12/2011	63,88
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha B (percentagem)	MDA	48,00	12/2011	55,99
Taxa de Atendimento aos Beneficiários do Pronaf Linha V (percentagem)	RECOR/BACEN	62,38	12/2011	63,10

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

De acordo com relatório do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, o crédito rural do PRONAF, destinado aos agricultores familiares assentados pela reforma agrária, possui estreita relação com o INCRA. Somente é concedido aos agricultores que já tenham recebido todos os créditos de instalação do INCRA (apoio inicial, fomento, moradia) bem como a devida divisão do assentamento em lotes e a construção de infraestrutura básica (estradas, etc). Essas providências demandam elevado prazo para execução e ultrapassam a governança da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF).

Quanto à **organização agrária**, os programas que merecem destaque são 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento e 0135 – Assentamento para Trabalhadores Rurais. Esses programas em conjunto com o 0750 – Apoio Administrativo representam 60,7% do total de recursos em questão.

O desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento não teve bom desempenho. De acordo com o relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011,

para a consolidação de projetos de assentamento é necessário acelerar e concluir as obras e serviços básicos nos projetos de assentamento a serem consolidados tais como estradas, abastecimento de água e energia, com



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

efetivação de parcerias com governos estaduais e municipais, bem como medir e demarcar e georreferenciar as áreas dos projetos. Além disso, é necessário rever os normativos relativos à titulação das famílias e consolidação, objetivando o aprimoramento do processo.

Também, o programa assentamentos para trabalhadores rurais não foi bem sucedido. O indicador unidade de produção familiar gerada por imóvel incorporado ao programa nacional de reforma agrária não alcançou a meta. Porém, nenhuma explicação foi apresentada.

No âmbito de **comércio e serviços**, ressaltamos os programas 1166 – Turismo Social no Brasil: Uma Viagem para Todos e 0412 – Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora. Esses dois programas representam 94,5% das despesas liquidadas em tela.

O programa “Turismo Social no Brasil” visa o aumento de fluxos turísticos e a promoção da inclusão social mediante a estruturação e diversificação da oferta e da demanda. Os índices alcançados foram considerados satisfatórios.

Tabela 40. Programa: 1166 – Turismo Social no Brasil: Uma Viagem para Todos

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Competividade dos Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional (pessoas capacitadas)	Relatório Brasil, 2008. FGV//MTur/Sebrae, 2008, p. 66	52,00	01/2012	57,40
Fluxo de Turistas Domésticos (milhão)	EMBRATUR		05/2012	195,00
Novos Empregos e Ocupações Gerados no Setor Turismo (milhar)	RAIS/MTE e Ministério do Turismo		05/2012	363,53

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

O programa “Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora” tem o propósito de expandir as vendas externas brasileiras em quantidade, qualidade e variedade de produtos, mercados de destino e de empresas brasileiras participantes no mercado internacional. Diferentemente do programa anterior, as metas não foram consideradas satisfatórias.

Tabela 41. Programa: 0412 – Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Participação em Mercados de Destino Relevantes (Índice de concentração) (número índice)	SISCOMEX	21,00	12/2011	16,34
Taxa de participação das exportações amparadas pelo Regime Aduaneiro Especial de Drawback em relação ao valor total das exportações brasileiras. (pessoas capacitadas)	MDIC/DECEX	27,00	12/2011	23,20
Taxa de Participação de Produtos de Maior Valor Agregado no Valor Total das Exportações (percentagem)	SISCOMEX	55,20	12/2011	36,05

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

No caso da participação em mercados de destino relevante, a crise econômica mundial foi um fator determinante. Os mercados tradicionais, como União Européia, Japão e EUA reduziram o ritmo de compras do Brasil. Por outro lado, a China



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

puxou a recuperação das exportações brasileiras. No tocante à taxa de participação das exportações amparadas pelo regime aduaneiro especial de drawback, o movimento migratório de grandes exportadores do regime especial de drawback para o regime de entreposto industrial sob controle aduaneiro informatizado (RECOF) prejudicou o alcance da meta. A taxa de participação de produtos de maior valor agregado no total das exportações não atingiu a meta em face, especialmente, da forte expansão da demanda mundial por *commodities* agrícolas e minerais, da apreciação da taxa de câmbio e da diminuição do ritmo de crescimento dos EUA, principal comprador de bens manufaturados brasileiros.

Quanto à **indústria**, vale destacar o programa 1115 – Geologia do Brasil. Esse programa visa gerar e difundir informações geológicas e hidrogeológicas para indução de investimentos no setor mineral. Não foram estabelecidas metas para os indicadores de avaliação do programa, cujos índices não foram considerados satisfatórios.

Tabela 42. Programa: 1115 – Geologia do Brasil

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Percentual da área territorial nacional coberta por levantamento geológico na escala 1:250.000 (percentagem)	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais		12/2011	54,60
Percentual da área territorial nacional coberta por levantamento geológico na escala 1:100.000 (%)	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais		12/2011	17,40

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Ficou consignado no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, que

A área recoberta por levantamento geológico na escala 1:250.000 em 2011 (cerca de 36.000 km²) correspondeu à média histórica desde 2003. As medidas necessárias para incrementar a produção de mapas geológicos acima dessa média dependem do recrutamento de especialistas em mapeamento geológico, havendo tratativas da CPRM em andamento para a realização de concurso público até setembro de 2012.

1.6.2. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

As despesas realizadas no orçamento de investimentos das empresas estatais foram preponderantemente no setor energético. Os gastos com programação nessa área atingiram 91,8% do total dependido. Outros setores importantes, como comércio e serviços (3,8%), transporte (2,0%), indústria (1,5%) e comunicações (0,7%), consumiram muito menos recursos. O restante, 0,2%, foi destinado às áreas de administração, defesa nacional, previdência, saúde e agricultura. Porém, os setores que mais cresceram na participação dos gastos realizados foram indústria e transportes. O crescimento do setor industrial foi impulsionado pela indústria petroquímica.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 43. Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais – Valores corrigidos pelo IPCA (dez/11)

Área de Governo (Função)	R\$ milhões					
	2008	2009	2010	2011	Variação (%) 2008-2011	Variação (%) 2009-2011
Indústria	127	1.026	3.988	4.687	3600,6%	357,0%
Comércio e Serviços	5.831	6.510	6.961	5.975	2,5%	-8,2%
Comunicações	1.102	1.139	955	1.320	19,7%	15,9%
Energia	122.918	153.838	167.870	168.241	36,9%	9,4%
Transporte	3.155	2.101	3.268	5.134	62,7%	144,4%
Outros	229	491	496	433	88,9%	-11,9%
Total	133.363	165.104	183.537	185.789	39,3%	12,5%

Fonte: Relatórios bimestrais da execução orçamentária, divulgados pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No âmbito da função **energia**, os programas relacionados com petróleo foram os que mais despenderam recursos. Cerca de 90,0% dos recursos foram destinados ao setor petrolífero e de combustíveis. Nessa área, vale destacar os programas 0286 – Oferta de Petróleo e Gás e 0288 – Refino de Petróleo, que foram os que mais gastaram. Todavia, a maior parte dos resultados ficou abaixo das metas. No caso da oferta de petróleo e gás, dos quatro indicadores, apenas a metade superou meta. Em relação ao outro programa, nenhum indicador atingiu a meta.

Tabela 44. 0286 – Oferta de Petróleo e Gás

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Produção Média de Gás Natural (milhão de m ³ por dia)	Petrobrás	69,00	12/2011	56,37
Produção Média de Óleo e Líquido de Gás Natural (mil barris por dia)	Petrobrás	2.180,00	12/2011	2.021,78
Taxa de Frequência de Acidentados com Afastamento - TFCA (percentagem)	Petrobrás	0,49	12/2011	0,65
Volume de Óleo Derramado - VOD (m ³)	Petrobrás	39,00	12/2011	33,50

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Tabela 45. 0288 – Refino de Petróleo

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Capacidade de Processamento de Petróleo Anual Total (milhão de barris de petróleo por dia)	Petrobrás	1,90	01/2012	1,86
Capacidade de Processamento de Petróleo Nacional (milhão de barris de petróleo por dia)	Petrobrás	1,73	01/2012	1,53
Capacidade de Refino Instalada (milhão de barris de petróleo por dia)	Petrobrás	2,23	01/2012	2,01

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Sobre tais resultados, vale mencionar que, apesar da revisão para baixo da produção média de gás natural, em face da retração na demanda sinalizada pelo mercado, o índice esperado não foi atingido. Quanto à capacidade de processamento de petróleo anual e de refino instalada, a falta de entrada em operação da Refinaria Abreu e Lima contribuiu para que os índices ficassem abaixo das metas. No caso da capacidade de processamento de petróleo nacional, além da Refinaria Abreu e Lima não ter entrado em operação, foi registrada a necessidade de aumento da participação de petróleo leve



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO.

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

importado a fim de elevar a produção de diesel com menor teor de enxofre nas refinarias existentes.

Com relação aos programas destinados à ampliação da capacidade de oferta de geração e transmissão de energia elétrica das diversas regiões brasileiras, os indicadores dos programas 0294 – Energia na Região Nordeste e 0297 – Energia na Região Norte não atingiram os índices esperados.

Tabela 46. 0294 – Energia na Região Nordeste

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Acréscimo de Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica (MW)	CMSE	350,00	12/2011	137,40
Acréscimo de Linhas de Transmissão de Energia Elétrica com Tensão Igual ou Superior a 230 kV (km)	CMSE	775,00	12/2011	95,00

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Tabela 47. 0297 – Energia na Região Norte

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Acréscimo de Capacidade Instalada de Geração de Energia Elétrica (MW)	CMSE	1.204,00	12/2011	543,60
Acréscimo de Linhas de Transmissão de Energia Elétrica com Tensão Igual ou Superior a 230 kV (km)	CMSE		12/2011	95,00

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

Relativamente às despesas com a função **comércio e serviços**, o programa mais relevante materialmente foi o 0781 – Ampliação e Modernização das Instituições Financeiras Oficiais com vistas à melhoria da capacidade de atendimento aos clientes e facilitar à população o acesso ao crédito e aos serviços bancários. Contudo, a taxa de variação das transações das instituições financeiras oficiais não foi medida, o que impede a avaliação do cumprimento da meta.

Com referência aos gastos com **transportes**, destacamos os programas relacionados com os vetores logísticos. Como mencionado anteriormente, os índices não foram mensurados, o que impossibilita a verificação do cumprimento das metas. Também, ressaltamos o programa 0631 – Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária, cujo objetivo é aumentar a capacidade e melhorar a eficiência do sistema de infraestrutura aeroportuária brasileira. O índice do grau de desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária (60,0%, em dez/11) ficou abaixo da meta (80,0%). Apesar disso, ficou registrada a elevada possibilidade de alcance do índice para o citado indicador.

No que tange à área de **comunicações**, ressaltamos o programa 0256 – Aprimoramento dos Serviços Postais a fim de garantir e ampliar o acesso e a qualidade dos serviços postais prestados à população. Nenhum indicador atingiu a meta. Segundo anotação feita no relatório de avaliação do PPA 2008/2011, exercício 2012 – ano base 2011, a meta para a taxa de distritos, com população igual ou superior a 500 habitantes, com atendimento postal foi muito elevada.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

Tabela 4B. 0294 – Energia na Região Nordeste

Indicador	Fonte	Meta	Índice alcançado em 2011	
			Data	Índice
Percepção dos clientes em relação a sua expectativa, na atividade de atendimento (percentual)	DICOM/ECT	100,00	09/2010	95,30
Percepção dos clientes em relação a sua expectativa, na atividade de Distribuição (percentual)	DICOM/ECT	100,00	09/2010	95,60
Taxa de Distritos, com População Igual ou Superior a 500 habitantes, com Atendimento Postal (percentual)	DICOM/ECT	100,00	12/2011	75,74
Taxa Populacional com Distribuição Postal (percentual)	DICOM/ECT	89,21	12/2009	82,00

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2012.

1.7. Conclusão

A apreciação dos relatórios anuais do PPA 2008/2011 tomou por base a avaliação realizada pelo Poder Executivo em 2012. Porém, engloba todo o período de vigência do plano. O exame procurou descrever o cumprimento das metas e objetivos estipulados para o período.

Entre as variáveis utilizadas para balizar a elaboração do plano, o PIB real registrou crescimento médio de 3,7% ao ano no período de 2008 a 2011, inferior ao esperado. A crise internacional no final de 2008 foi uma das causas da frustração da meta proposta pelo governo. Todavia, o país retomou a trajetória de crescimento, uma vez que o mercado interno manteve a expansão, mesmo durante a crise, em decorrência do aumento do emprego, do rendimento e do maior acesso ao crédito. As medidas anticíclicas adotadas para compensar a retração do crédito privado, sustentar a liquidez do mercado e preservar a atividade econômica e o investimento foram fatores determinantes para o resultado alcançado.

Dados divulgados por instituições que acompanham o mercado de trabalho corroboram esse entendimento. A população ocupada aumentou entre 2008 a 2011, enquanto a desocupada reduziu. Observou-se, também, a elevação do emprego formal. Isso, aliado à política de valorização do salário mínimo, acarretou o aumento do rendimento médio do trabalhador.

Na composição do PIB, segundo a ótica da demanda, o consumo das famílias cresceu na mesma proporção do PIB real, de modo que permaneceu com a maior fatia na composição do PIB, cerca de 60,1%. O consumo do governo e os investimentos, representados pela formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentaram variação levemente superior à do PIB real no período, preservando sua participação na composição do PIB. As desonerações tributárias para a produção de bens de capital; a linha de crédito do programa de sustentação do investimento (PSI) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com menor taxa de juros para máquinas e equipamentos; e o programa de aceleração do crescimento (PAC) foram apontados como as principais medidas do governo para incentivar o investimento.

Quanto ao relacionamento do Brasil com o resto do mundo, verificou-se piora nas transações correntes, em face do cenário recessivo mundial. O resultado das



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

transações correntes tornou-se deficitário a partir de 2008 e manteve-se assim até o final do período. Os principais motivos foram a remessa de lucros e dividendos; o crescimento do déficit com viagens internacionais; o aluguel de equipamentos e a redução do saldo no comércio de bens. Apesar do déficit nas transações correntes, a conta capital e financeira mais que compensou aquele resultado, especialmente em razão do elevado ingresso de capital estrangeiro em investimentos diretos e em ações e papéis domésticos, bem como em captações externas.

Os investimentos públicos cresceram mais que a evolução do PIB no período. O esforço do governo para manter a atividade econômica e minorar os efeitos da crise e programas como o PAC e Minha Casa, Minha Vida contribuíram para o crescimento do ritmo de expansão da taxa de investimento, a qual ficou um pouco acima da observada em relação a do PIB. Os investimentos elevaram 64,3% contra 55,7% do PIB nominal.

Relativamente à observância das diretrizes da política fiscal, constatamos que não foram atendidas. A contenção das despesas correntes primárias, exclusive juros da dívida, e a redução gradual da carga tributária não ocorreram. Também, o esforço do governo para manter o controle da dívida pública não foi eficaz, apesar dos superávits primários. O estoque nominal da dívida pública aumentou ao longo do período e não houve redução das necessidades de financiamento do setor público.

O cumprimento das metas de resultado primário em todos os exercícios financeiros contribuiu para que a dívida líquida do setor público consolidado, em comparação com o PIB, diminuísse ao longo do período. No entanto, o estoque total da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) cresceu. O aumento nominal da dívida pública federal acarreta a elevação dos dispêndios orçamentários com o serviço da dívida (juros e amortização). Tal necessidade, todavia, foi atenuada mediante alongamento de vencimento dos títulos públicos.

Quanto à execução dos orçamentos fiscal e da seguridade, as ações do PPI e do PAC apresentaram nível de execução superior às demais despesas primárias discricionárias, especialmente no que tange às despesas com investimentos, visto que foram consideradas prioridades pelo PPA 2008/2011.

Ainda, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo o critério adotado, as despesas com a dívida pública consumiram 43,7% dos recursos empregados no período de vigência do PPA 2008/2011; os gastos sociais, 34,3%; as transferências constitucionais e legais, 9,9%. Os demais gastos, que abrangem o setor produtivo e serviços públicos, como agricultura, comércio e serviços, indústria, habitação e transporte, representaram 12,0% da execução orçamentária.

As despesas com dívida pública compreendem o refinanciamento e os serviços da dívida. Os dispêndios com essa última parcela não foram suficientes para conter o crescimento da dívida. Porém, permitiram o seu controle em relação ao PIB por



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

meio de ajustes no perfil da dívida pública, especialmente com referência ao prazo de vencimento dos títulos públicos.

Os gastos nas áreas sociais distribuíram-se entre previdência, com 63,0%; saúde (inclusive saneamento), 12,0%; trabalho, 8,6%; assistência social; 7,3%; e educação, 7,2%. O restante, repartido entre os setores de cultura, desporto e lazer, direitos da cidadania e gestão ambiental, representou apenas 1,9% dos gastos sociais.

O Fundo do Regime Geral da Previdência Social apresentou déficit em todos os exercícios. O ápice foi em 2009, quando atingiu 1,41% do PIB. A partir de então, o déficit começou a cair, encerrando o período com 0,86% do PIB em 2011. O Regime de Previdência Próprio dos Servidores apresentou o mesmo comportamento. Em 2009, o déficit teve um pico equivalente a 1,38% do PIB. Depois, reduziu nos exercícios seguintes. Em 2011, o déficit correspondia a 1,28% do PIB.

Por sua vez, o Fundo de Amparo ao Trabalhador apresentou resultado primário negativo durante todo o período do PPA 2008/2011, bem como déficit nominal nos exercício de 2009 e 2011. Em consequência, o atendimento de despesas discricionárias, que contribuem para o estabelecimento de um sistema público integrado e abrangente de emprego, ficou prejudicado. A legislação do FAT pressupõe a concessão do benefício do seguro-desemprego associada a serviços complementares, como intermediação e qualificação profissional. Apesar dessa situação, o patrimônio do FAT cresceu no período, em razão da obrigatoriedade de transferência de 40% do produto da arrecadação do PIS/PASEP ao BNDES.

Quanto aos limites mínimos constitucionais, o piso que deve ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde não foi observado, exceto no exercício de 2009. Todavia, o mínimo para a manutenção e desenvolvimento do ensino, em conformidade com o art. 212 da Constituição Federal, foi cumprido em todos os exercícios do período.

Os demais gastos orçamentários referem-se a despesas em atividades relacionadas às funções do Estado, como administrativa, legislativa e judiciária, com 29,8%; em infraestrutura, nas quais consideramos as funções energia, transportes, comunicações, urbanismo e habitação, com 13,0%; em programas de incentivo ao setor produtivo, como agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, ciência e tecnologia, com 17,6%; e em serviços públicos, incluídos nessa categoria defesa nacional, segurança pública e relações exteriores. O restante, 18,1%, refere-se a outros encargos especiais, que representam obrigações da União, mas que não se enquadram, diretamente, nas classificações anteriores.

No âmbito do orçamento de investimento das empresas estatais as despesas foram preponderantemente no setor energético, em especial, na área de petróleo e combustíveis. Os gastos com programação nessa área atingiram 91,8% do total dependido. Comércio e serviços, com ênfase no setor financeiro, despenderam 3,8%. A área de transportes utilizou 2,0% dos recursos orçamentários e revelou maior investimento nos vetores logísticos e na infraestrutura aeroportuária. O setor industrial



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

consumiu 1,5% das dotações, principalmente com a indústria petroquímica. A área de comunicações despendeu 0,7% do montante das despesas, com ênfase para os serviços postais. O restante, 0,2%, foi destinado às áreas de administração, defesa nacional, previdência, saúde e agricultura. Porém, os setores que mais cresceram na participação dos gastos realizados foram indústria e transportes. O crescimento do setor industrial foi impulsionado pela indústria petroquímica.

Quanto à avaliação dos programas, constatamos o alcance das metas em muitos casos. Porém, alguns dos programas examinados não continham meta estipulada ou não tiveram os índices mensurados. Além disso, observamos situações de índices inadequados para fins de avaliação dos programas, como no de urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários. Houve situações, que a nosso ver, os indicadores relacionavam-se com a execução dos programas sem revelar qualquer preocupação com a eficácia do programa.

Na área de saúde, ficou registrada a necessidade de mais investimentos na organização da rede de saúde mental extra-hospitalar de serviços abertos com Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), residências terapêuticas com interfaces aos dispositivos intersetoriais e com vínculos à ação social, trabalho, emprego e cultura, bem como de adequação das bases populacionais das equipes de saúde bucal e saúde da família.

No trabalho, destacamos a necessidade de melhorar a administração da ação de intermediação da mão de obra, com vistas a corrigir o problema de descasamento entre o perfil do trabalhador que recorre ao SINE e o requerido pelo empregador, em face da baixa qualificação.

Na área de assistência social e educação, observamos indicadores mais voltados para o cumprimento da execução dos programas do que para a eficácia. Por exemplo, no caso do Bolsa-Família, os indicadores utilizados referem-se ao acompanhamento das condicionalidades. Não há indicador para mensurar a redução da pobreza da população que participa do programa. Quanto à educação, podemos citar o Brasil Universitário, para o qual os indicadores estão voltados para o tamanho do quadro de docentes e da quantidade de matrículas em instituições de ensino superior. Porém, não se mede a qualidade do ensino nem do aprendizado. Não se verifica a agregação de valor para os setores de tecnologia e produtivo, por exemplo.

Relativamente à prestação jurisdicional, assinalamos que no âmbito da justiça do trabalho ficou consignada a necessidade de ampla reforma da atual legislação trabalhista em razão da quantidade de recursos possíveis. Observamos que a justiça trabalhista deve primar pela agilidade para resolução das lides a fim de assegurar a efetividade de suas decisões.

No tocante à função legislativa, em que se destacam os programas relacionados com a atuação legislativa das Casas do Congresso Nacional, não foram estabelecidos indicadores.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatórios de Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2009-2012

No que tange à infraestrutura, os índices dos programas relativos à área de transportes como os vetores logísticos e o fomento ao desenvolvimento da marinha mercante não foram medidos. Na área de energia, nos programas voltados para avaliação dos programas relativos ao abastecimento de petróleo e à qualidade do serviço de energia elétrica não foram estabelecidas metas.

No setor de agricultura, destacamos o programa de desenvolvimento da economia cafeeira, cujos indicadores revelaram que o consumo de café cresceu menos do que o esperado pela ABIC. Uma das eventuais causas foi o consumo de produtos concorrentes, como suco pronto, no café da manhã.

O desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento não teve bom desempenho, uma vez que para sua consolidação é necessário acelerar e concluir obras e serviços básicos nos projetos de assentamento, bem como rever os normativos relativos à titulação das famílias.

No caso do comércio exterior, a busca de diversificação na participação em mercados de destino relevante foi prejudicada pela crise econômica mundial. Os mercados tradicionais, como União Européia, Japão e EUA reduziram o ritmo de compras do Brasil. Por outro lado, a China puxou a recuperação das exportações brasileiras. Também, a taxa de participação de produtos de maior valor agregado no total das exportações não atingiu a meta em face, especialmente, da forte expansão da demanda mundial por *commodities* agrícolas e minerais, da apreciação da taxa de câmbio e da diminuição do ritmo de crescimento dos EUA, principal comprador de bens manufaturados brasileiros.

1.8. Recomendações

O PPA é um instrumento importante de planejamento estratégico do poder público. Por meio dele, o governo deve revelar suas intenções para o período de mandato do chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, deve ter íntima ligação com o orçamento anual, uma vez que esta última peça contempla as ações que devem ser realizadas para que se atinjam os propósitos indicados no PPA.

No sentido de colaborar para o aprimoramento da peça, tendo em conta a análise realizada do PPA 2008/2011, recomendamos as seguintes providências:

- a) elevar a elaboração do plano ao nível de planejamento estratégico, de forma a aumentar a percepção e a transparência daquilo que possui relevância para o cumprimento dos objetivos do governo;
- b) estabelecer indicadores que permitam a avaliação do cumprimento dos objetivos traçados pelo governo e revelem as transformações produzidas na realidade social;



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatórios Anuais de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 - Anos Base 2008 e 2011

c) evitar indicadores que não contribuem para a avaliação da eficácia do programa;

d) aprimorar o exame das discrepâncias na execução de programas e que podem impedir ou prejudicar ao alcance dos objetivos traçados a fim de possibilitar a identificação das causas e a adoção de medidas tempestivas que promovam ajustes de curso na condução das políticas públicas.

VOTO

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento das Mensagens nos 115, de 2009-CN (nº 688/2009, na origem), 125, de 2010-CN (nº 535/2010, na origem), 90, de 2011-CN (nº 378/2011, na origem), e 95, de 2012-CN (nº 407/2012, na origem) e demais documentos, bem como das apreciações e recomendações que faço quanto aos "Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual", relativo aos exercícios de 2008 a 2011, e determine o seu arquivamento.

Brasília, 20 de maio de 2015.

Senador VALDIR RAUPP

Relator