



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2019

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Mensagem nº 6, de 2016, que “encaminha, em cumprimento ao art. 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015, referente ao ano-base 2015”.

Relator: **senador Jaques Wagner**

1 Relatório

O artigo 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o período 2012-2015, estabelece que o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional, Relatório Anual de avaliação do PPA que conterá:

- a) Avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;
- b) Situação, por programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas; e
- c) Execução financeira das Iniciativas.

Por seu turno, a regulamentação infralegal, por meio do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012, art. 7º, § 1º, estatui que tal Relatório seja remetido à apreciação do Congresso Nacional até 31 de maio do ano subsequente àquele objeto de avaliação. Assim, tempestivamente, em 16 de maio de 2016, por intermédio da Mensagem nº 06, de 2015-CN (nº 223/2016, na origem), o Presidente da República encaminhou o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, relativamente ao ano-base 2015.

O Relatório encaminhado pelo Poder Executivo é composto por três volumes. O primeiro deles (Volume I) versa sobre a Avaliação da Dimensão Estratégica do PPA. O segundo (Volume II) atine ao Monitoramento dos Programas Temáticos constantes do



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Plano. O terceiro (Volume III), por seu turno, descreve a Execução Financeira das Iniciativas. No bojo, os três volumes ilustram o desempenho da atuação governamental nas diversas áreas temáticas.

Ao se debruçar sobre a Dimensão Estratégica do PPA (Volume I), o Governo dedicou-se a analisar o andamento do conjunto de políticas que reputou prioritárias. Com esse estribo, buscou explicitar os resultados e perspectivas de tais iniciativas eleitas, no que se refere às potencialidades de geração de oportunidades e ao enfrentamento das persistentes desigualdades na sociedade brasileira.

O Volume II compreende uma avaliação compartilhada sobre as políticas públicas, porquanto reúna informações prestadas pelos órgãos gestores acerca dos Programas Temáticos do PPA. A gênese, pois, é a percepção que a máquina pública colheu sobre o andamento dos 65 Programas Temáticos do PPA, em especial sobre as análises situacionais dos Objetivos e das Metas de cada Programa. Com o desafio em fito, o Volume II congloba, para cada Programa Temático, os índices mais recentes de cada Indicador, confrontados com a linhas de base, o nível de êxito na persecução de Objetivos e Metas e a execução financeira das ações orçamentárias vinculadas às Iniciativas componentes de cada instrumento de programação das políticas prestacionais.

Por opção não legal, mas para fins de melhor organização na apresentação das realizações governamentais, o Volume II foi organizado em quatro tomos, versando cada qual sobre uma área maior de concentração das funções públicas. São eles: I - Programas Sociais; II - Programas de Infraestrutura; III – Programas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; e IV - Programas de Soberania, Território e Gestão. Cada um dos fragmentos retrodispostos colige informações qualitativas e quantitativas sobre o andamento das políticas neles retratadas, com particular destaque para a análise situacional dos objetivos e das metas.

Já o Volume III, em atenção ao art. 15, III, da Lei do PPA 2012-2015, agrupa dados sobre as dotações orçamentárias (autorizações) e a execução orçamentária e financeira de todos os programas temáticos, a partir das suas iniciativas.



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em sede preliminar, enfatize-se o cumprimento regular do prazo para endereçar o Relatório de Avaliação do PPA, firmado no art. 7º, § 1º, do Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012. O dispositivo invocado estipula que a exigência legal seja cumprida até 31 de maio do ano subsequente ao avaliado, o que foi sobejamente observado. De igual sorte, o conteúdo da peça obedece aos ditames do art. 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

Na fase legislativa, observe-se que foram cumpridos os ritos regimentais. Após a leitura no Congresso Nacional e elaboração dos avulsos, a matéria foi ulteriormente remetida à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para designação de relator, com espeque no que se depreende do art. 166, § 1º, I e II, da Lei Fundamental, e, em particular, na Resolução nº 1/2006-CN, de 22 de dezembro de 2006.

É o relatório.

2 Análise

A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, estabeleceu o PPA da União para o período 2012 a 2015 e conceituou: “o PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável”. Intitulado Plano Mais Brasil, o instrumento foi estruturado conforme as seguintes dimensões:

- ✓ Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal;
- ✓ Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas Temáticos para



SF/19363.06980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no Plano; e

- ✓ Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.



SF/19363.05980-54

Figura 1: Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2014.

O PPA 2012-2015 organizou a atuação governamental por meio de Programas Temáticos (65) e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (44). Os Programas Temáticos dizem respeito a áreas estratégicas de atuação do Estado e, por isso, são mais aderentes aos recortes específicos das políticas públicas. Eles se compõem de 471



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Objetivos, que, por sua vez, expressam as escolhas do Governo para implementar cada política.

A estrutura deste PPA foi fortemente influenciada pelas principais agendas executadas no País, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil sem Miséria (BSM), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Minha Casa, Minha Vida. São recortes de políticas estratégicas que nem sempre ressoam diretamente nas peças orçamentárias, repisando, pois, a relevância de serem tratados no Relatório de Avaliação do PPA.

Por singular, e em atendimento ao preceito disposto no art. 48, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cumpre destacar a agenda de participação social de caráter consultivo no deslinde do PPA sob apreciação. A iniciativa foi deflagrada no curso da elaboração do Plano, por meio da realização do Fórum Interconselhos, quando participaram representantes de conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade.

Com efeito, até o final do exercício de 2014, haviam sido realizados cinco encontros para discutir aspectos distintos do ciclo de gestão dos gastos e políticas públicas, tendo como cerne o PPA 2012-2015:

- I Fórum Interconselhos (2011) – colheu sugestões da sociedade para o PPA 2012-2015, em sua fase de elaboração;
- II Fórum Interconselhos (2011) – apresentou a devolutiva das propostas da sociedade para o Plano Mais Brasil, que incorporou 77% das moções;
- III Fórum Interconselhos (2012) – pactuou modo participativo de monitoramento do PPA, com foco em agendas transversais;
- IV Fórum Interconselhos (2013) – apresentou o primeiro relatório de monitoramento do PPA e da execução orçamentária, tendo como ano-base 2012; e



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- V Fórum Interconselhos (2014) – tratou de aperfeiçoamento do monitoramento do PPA, com balanço do projeto nacional de desenvolvimento e das agendas transversais.

De tal sorte inovador e conseqüente, em 2014, o Fórum foi agraciado com a distinção máxima no Prêmio das Nações Unidas para o Serviço Público, na categoria de promoção da participação nas decisões públicas, segundo conceituou o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU.

Perpassados assuntos de ordem mais conceitual, siga-se à análise específica dos elementos integrantes do Relatório de Avaliação, e a apreciação que ora se assenta busca harmonizar-se com a estrutura deste. Nada obstante, reúne em um só tópico o que se extraiu dos Volumes II e III, dispondo, assim, a Dimensão Estratégica do PPA na primeira parte, e, na segunda, uma seleção de dados relativos aos programas temáticos.

2.1 Dimensão Estratégica

Remonta ao PPA 2004-2007 a preocupação do Governo Federal por explicitar estratégia de desenvolvimento que dessoasse de escolhas precedentes. Quando da sua edição, o objetivo foi o de fortalecer o mercado interno, mediante o fomento ao consumo de massa, sustentado por aumentos reais do salário mínimo, políticas de transferência de renda e redução das desigualdades e ampliação do crédito. Na mesma toada, o PPA 2008-2011 buscou reforçar o mercado interno, promovendo a redução das desigualdades por meio da aceleração dos investimentos em educação e em infraestrutura econômica e social.

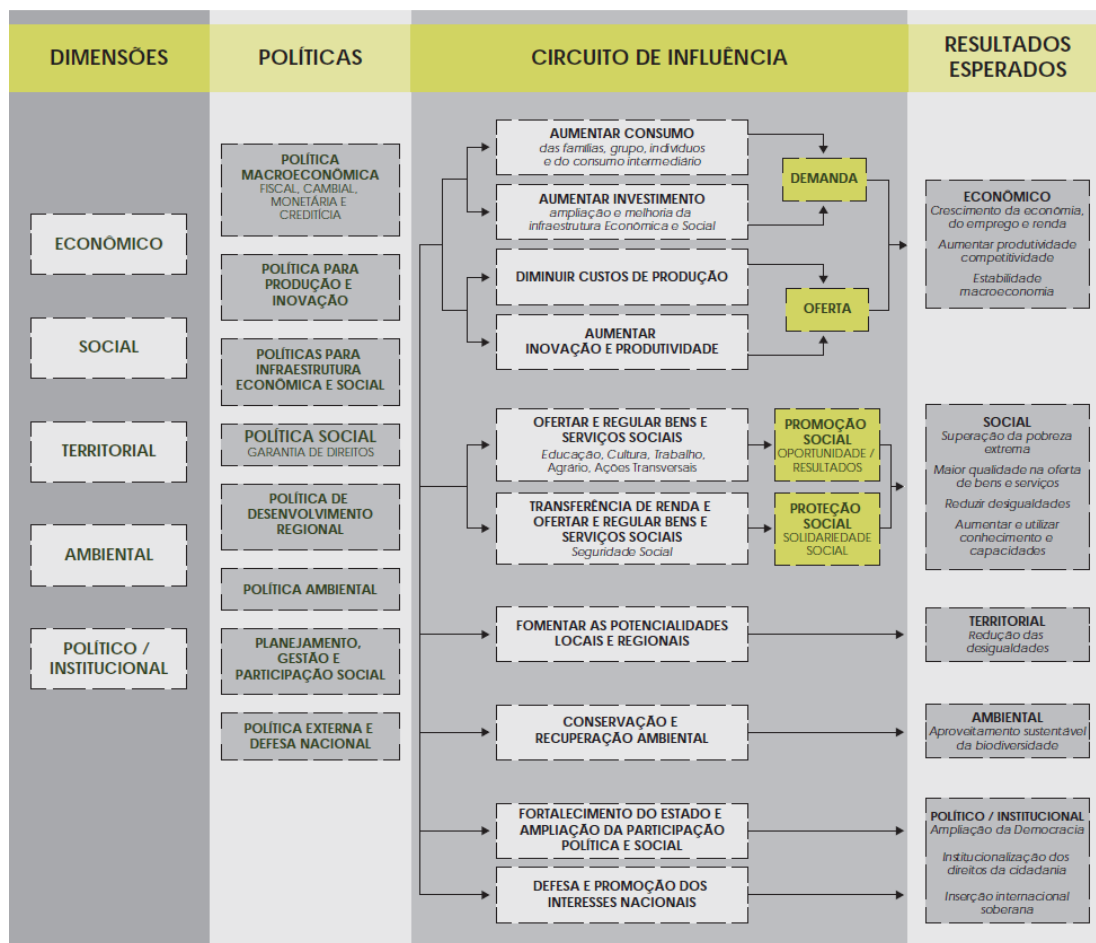
Para o período subsequente, o PPA 2012-2015 agregou às visões anteriores o desenvolvimento sustentável, a igualdade social, a produção de conhecimento e a defesa dos direitos humanos, em busca de promover a inclusão social e promover equidade na distribuição de renda. Avalia-se que a iniciativa por explicitar a Estratégia de Desenvolvimento representa um ganho para a sociedade, na medida em que amplia a visibilidade sobre as grandes escolhas e promove *accountability*, responsabilizando gestores e permitindo ao cidadão acompanhar os rumos que se pretende dar ao País.



SF/19363.05980-54



Figura 2 – Dimensões do Desenvolvimento, Políticas Públicas e Resultados Esperados da Estratégia de Desenvolvimento Brasileira



Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2014.

Ademais, a Estratégia de Desenvolvimento desdobra-se em cinco dimensões, em relação a cada qual foram projetados resultados agregados:

- a) Econômica: crescimento da economia; do emprego e da renda; aumento da produtividade e competitividade; estabilidade macroeconômica;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- b) Social: superação da extrema pobreza; maior qualidade na oferta de bens e serviços; redução das desigualdades; aumento e utilização de conhecimentos e capacidades;
- c) Ambiental: aproveitamento sustentável da biodiversidade;
- d) Territorial: redução das desigualdades; e
- e) Político-Institucional: ampliação da democracia; institucionalização dos direitos de cidadania; inserção internacional soberana.

Nas subseções seguintes são apresentados os resultados, bem como apontados alguns desafios para a consolidação dos resultados almejados para as Dimensões Econômica e Social, bem assim para a área de Infraestrutura.

2.1.1 – Dimensão Econômica

Fundamentos Macroeconômicos

O cenário macroeconômico que balizou a elaboração do PPA 2012-2015 foi elaborado em 2011, quando vigia e se projetava conjuntura bastante diversa da efetivamente observada no período do Plano. A mensagem presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional apresentou as seguintes variáveis macroeconômicas:

Tabela 1: Parâmetros Macroeconômicos para a Elaboração do PPA 2012-2015

	PIB	PIB	IPCA	IGP-DI	Massa salarial Crescimento real	Taxa Over SELIC % a.a. (Dezembro)	Câmbio R\$/US\$ (Média)
Ano	(R\$ milhões)	Var. % Real	Acumulado (Var. %)	Acumulado (Var. %)			
2012	4.537.477	5	4,8	5	4,71	12,5	1,64
2013	5.008.698	5,5	4,5	4,5	4,58	11	1,72
2014	5.521.965	5,5	4,5	4,5	4,44	9,5	1,74
2015	6.087.828	5,5	4,5	4,5	4,33	8	1,77

Fonte: SPE/Ministério da Fazenda



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A rigor, houve um descompasso entre as taxas sobre as quais o cenário se assentou, com resultado menos alvissareiro no PIB e mais desafiador na inflação.

**Tabela 2: Variação Real do PIB
- Ao ano (em %) -**

Exercício	Esperado (PPA)	Realizado (IBGE)
2012	5	1,8
2013	5,5	2,7
2014	5,5	0,1
2015	5,5	-3,8

Fonte: Mensagem que encaminhou o PPA 2012-2015 e IBGE.

**Tabela 3: Variação Real da Inflação
- Ao ano (em %) -**

Exercício	Esperado (PPA)	Realizado (BCB)
2012	4,8	5,84
2013	4,5	5,91
2014	4,5	6,41
2015	4,5	10,67

Fonte: Mensagem que encaminhou o PPA 2012-2015 e BCB.

De acordo com as justificativas apresentadas no Relatório de Avaliação relativo a 2014, o desaquecimento na atividade produtiva foi observado em razão do aprofundamento da crise internacional e das medidas internas tomadas para se ajustar a esse cenário. Esse quadro de desaquecimento na demanda global foi desfavorável ao preço das commodities, especialmente as minerais, como ferro e petróleo, produzidas pelo Brasil.

A situação climática também trouxe prejuízos à economia, com problemas no abastecimento de água de algumas regiões e na capacidade de geração de energia hidrelétrica. O quadro impôs a ampliação no uso da energia termelétrica, com impacto nos custos para o consumo doméstico e para a atividade produtiva.



SF/19363.05980-54



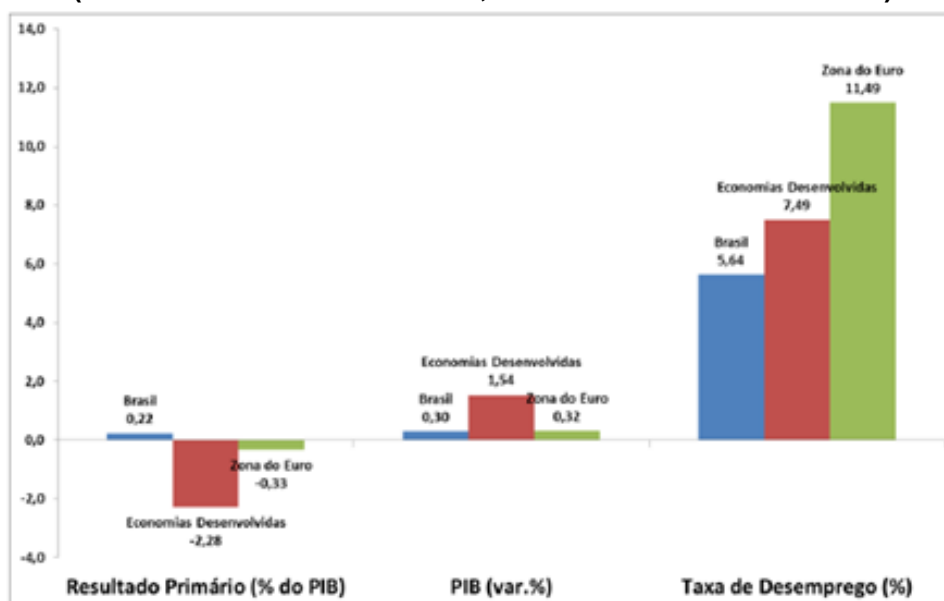
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

O efeito da desaceleração econômica sobre a população, no entanto, foi amortecido pelas políticas sociais do governo, que funcionaram como rede de proteção para garantir a manutenção dos avanços conquistados nos últimos anos pelo modelo de desenvolvimento inclusivo adotado no Brasil. Além disso, mesmo em contexto adverso, o governo preservou parte expressiva dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a fim de evitar o agravamento do desemprego e manter as condições econômicas para a retomada da atividade nos anos seguintes.

Há uma correlação positiva amplamente aceita entre a Taxa de Formação Bruta do Capital Fixo, que representa os reinvestimentos do Produto Interno Bruto na economia, e o próprio desempenho da economia no período de referência. Em parte por causa da manutenção das inversões públicas no PAC, a taxa de investimento no Brasil ficou em 20,2% do PIB em 2014 e em 18,2% em 2015, patamares importantes se considerados em perspectiva histórica. O gráfico seguinte ilustra como as medidas foram relevantes para situar o crescimento do País ao menos nivelado com aquele experimentado na zona do Euro, e com reduzida taxa de desemprego.

**Gráfico 01 – PIB, Desemprego e Resultado Primário do Setor Público
(Valores Médios 2012-2015, Economias Selecionadas)**



Fonte: FMI, World Economic Outlook Database.



SF/19363.06980-54



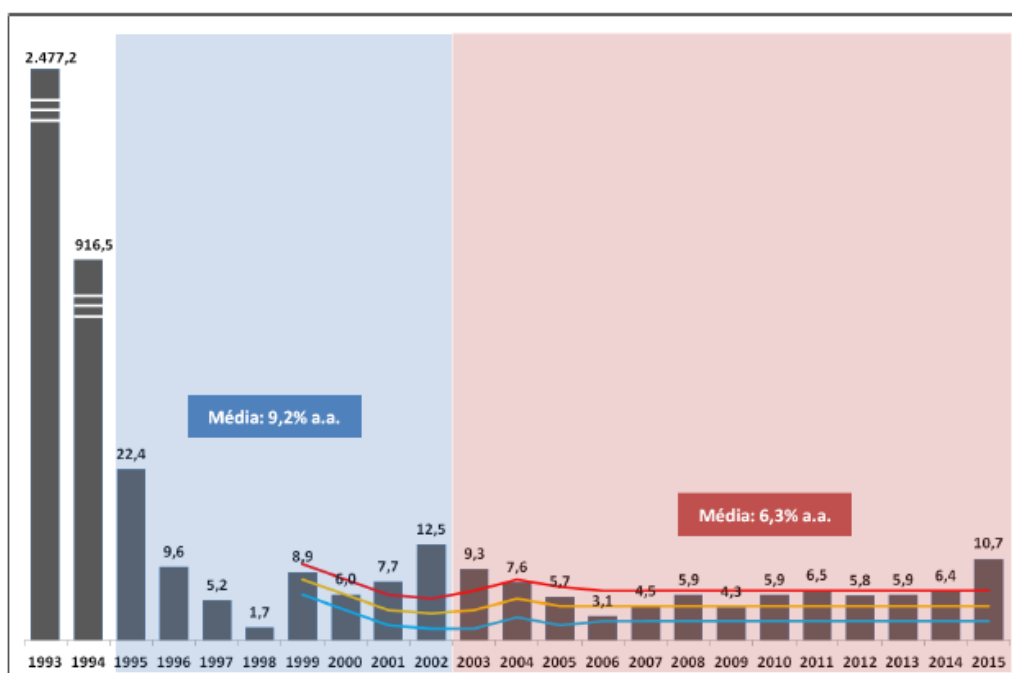
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Quanto à maior pressão inflacionária, os patamares elevados refletem, em grande parte, os efeitos dos dois importantes e necessários processos de ajustes de preços relativos na economia: realinhamento entre preços administrados e preços livres e entre preços domésticos e preços internacionais. Além disso, também concorreram para os efeitos desfavoráveis as incertezas quanto à velocidade do processo de recuperação dos resultados fiscais e à sua composição.

Segundo a Mensagem Presidencial, a partir do fim de 2014, com a queda da arrecadação federal, houve necessidade de acelerar a recomposição dos preços administrados. Em 2015, a alta alcançou a expressão de 18,07%, contra 5,32% registrados no ano anterior. Os preços livres, impactados pela alta de insumos energéticos e pela desvalorização cambial, seguiram trajetória similar, embora mais suave, encerrando 2015 com 8,51% de aumento. Como defluência, o IPCA encerrou o ano com acréscimo de 10,67%, suplantando o limite superior de 6,5% da meta, o que não ocorria desde 2003, quando a inflação convergiu para a banda projetada.

Gráfico 02 – Brasil: IPCA e Banda da Meta de Inflação, 1993-2015



Fonte: IBGE.



SF/19363.06980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em 2015, a taxa básica de juros (Taxa Selic) encerrou o ano em 14,25%, correspondendo a 6,25 pontos percentuais acima do patamar previsto na Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015. Após os sucessivos aumentos ocorridos em 2015, o Comitê de Política Monetária (Copom) afirmou que a manutenção desse patamar da taxa básica de juros, por período suficientemente prolongado, era necessária para a convergência da inflação para a meta no final de 2016, demonstrando assim a conciliação do modelo de desenvolvimento inclusivo com a estabilidade de preços por meio da condução sólida e responsável da política monetária.

Por fim, a taxa de câmbio média (R\$/US\$) verificada em 2015 foi de 3,34, bem acima da previsão de 1,77 constante do PPA, o que é explicado pelo cenário internacional mais instável do que o contemplado pelo PPA quando de sua elaboração em 2011. À época, os efeitos da crise financeira global pareciam retrair-se e afastar-se da realidade brasileira, tendo em vista os sinais de possível retomada de várias economias ao redor do mundo.

De qualquer sorte, a tendência de desvalorização gradativa do câmbio vem sendo observada ao longo de todos os anos do PPA 2012-2015, com efeitos positivos sobre a competitividade da economia brasileira. A taxa média de câmbio, em R\$/US\$, havia sido de 2,35 em 2014, de 2,16 em 2013 e de 1,95 em 2012, o que favorece o setor exportador.

Portanto, a análise da evolução das variáveis macroeconômicas evidencia a necessidade de revisão e atualização das premissas que embasaram a elaboração do Plano, tendo em vista o descompasso entre os índices projetados em 2011 e os efetivamente ocorridos ao longo do período. Por outro lado, o PPA 2012-2015, ao contrário de Planos anteriores, não contou com um mecanismo formal de revisão. Assim sendo, em certa medida, não conseguiu promover um balizamento com os demais instrumentos do processo orçamentário, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Setor Externo



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

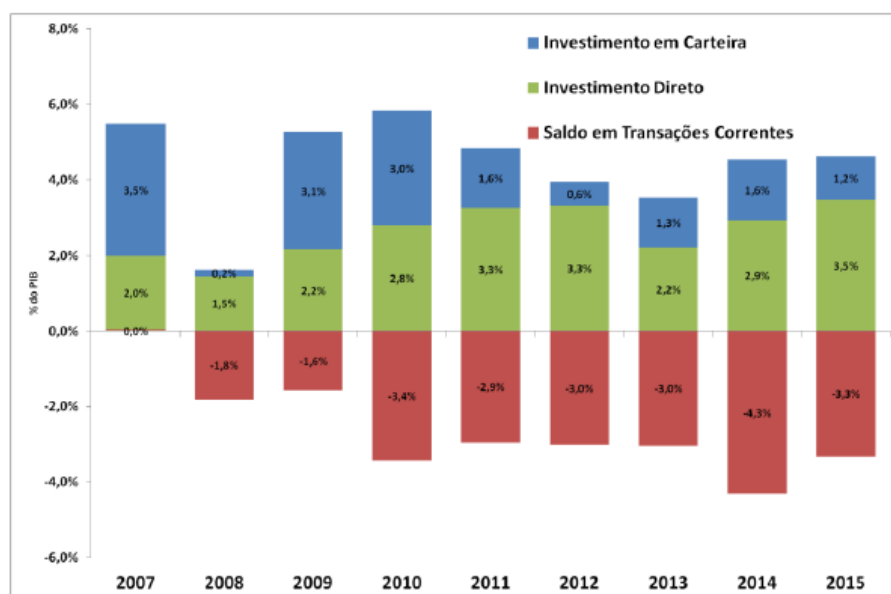
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A balança comercial brasileira encerrou 2015 registrando o maior valor em quatro anos, com superávit (exportações maiores que importações) de US\$ 19,681 bilhões. O saldo representa uma recuperação frente a 2014, quando o desempenho foi negativo em US\$ 4 bilhões. No período, surpreendeu foi o resultado de dezembro, que registrou superávit de US\$ 6,2 bilhões, o melhor resultado mensal desde o início da série histórica, em 1989. O forte superávit foi consequência do aumento disseminado das exportações, embora com destaque para a venda dos bens básicos, que subiu 5,3%, carreada por petróleo bruto, milho e minério de ferro. Lado outro, as exportações de bens manufaturados aumentaram 3%, excluindo a venda de uma plataforma de petróleo no valor de US\$ 818 milhões.



SF/19363.05980-54

**Gráfico 03 - Saldo em Transações Correntes e Contas Financeiras
- 2007 a 2015 -**



Fonte: BCB

A solidez da economia nacional também pôde ser vista no fluxo de capitais financeiros que continuaram a ingressar no País. O volume de investimentos diretos, com alto impacto no setor produtivo, manteve-se elevado e em expansão. No ciclo de



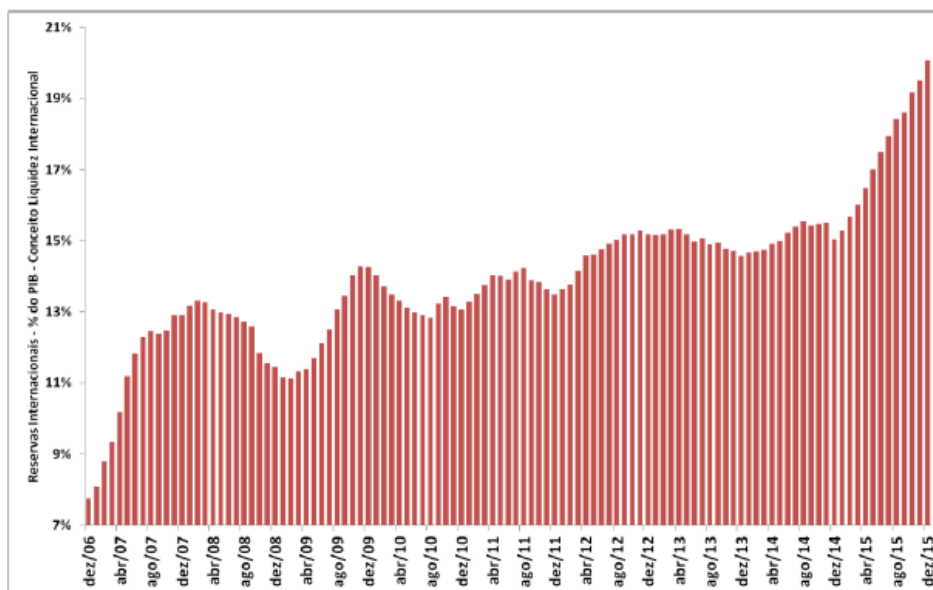
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

então do PPA, o saldo em Transações Correntes apresentou déficit médio anual de US\$ 78 bilhões, em grande parte devido à deterioração do saldo da balança comercial até 2014, movimento que se reverteu em 2015 e levou à expressiva redução do déficit em Transações Correntes.

Com isso, as Reservas Internacionais permanecem em elevado patamar, reforçando o colchão de liquidez e reduzindo a vulnerabilidade externa do País. No fim de 2015, as reservas cambiais alcançavam US\$ 356 bilhões, que, com o processo de realinhamento cambial, passaram a representar 20,1% do PIB brasileiro.

Gráfico 04 – Reservas Internacionais



Fonte: BCB.

Finanças Públicas

Sob a ótica das despesas, houve um robustecimento da política social, com o incremento das transferências de renda para as famílias. A efetividade das escolhas é referendada pela redução dos índices de pobreza e de miséria no País. Por outra senda, entre 2011 e 2014, o Governo Federal promoveu amplas desonerações tributárias, buscando reduzir custos do setor privado e preservar a geração de empregos num cenário global e interno de desaquecimento econômico.





CONGRESSO NACIONAL

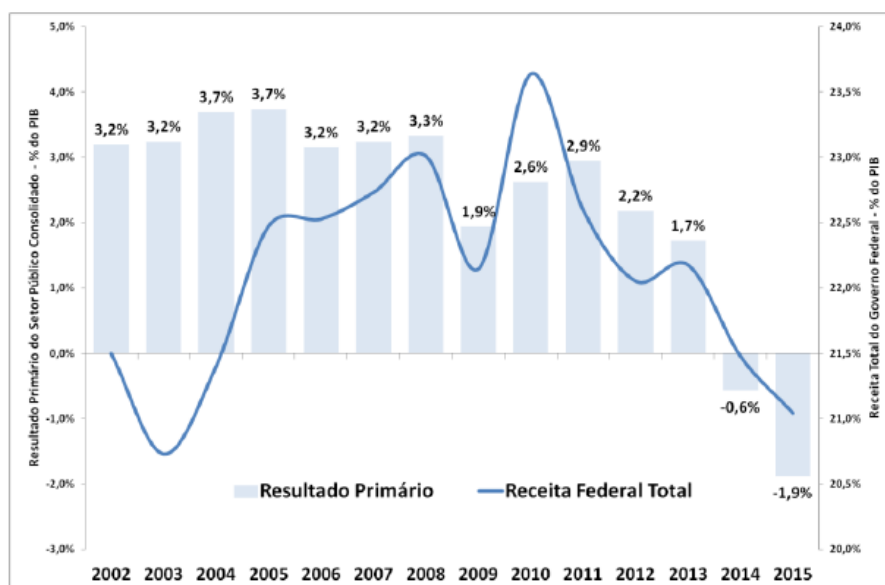
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Nessa esteira, destacam-se a alteração da sistemática de tributação da folha de pagamentos, a redução do IPI e PIS-COFINS sobre diversos produtos e o aumento das faixas da tributação do Simples e de Microempreendedores Individuais. Em razão das desonerações e da desaceleração econômica, a receita recuou de um patamar de 23,6% do PIB em 2010 para 21% em 2015. Especialmente como resultado desse recuo, e em face da deterioração das finanças estaduais e municipais no período, o resultado primário do setor público consolidado inverteu de um superávit de 2,6% em 2010 para um déficit de 1,9% em 2015.

Gráfico 05 - Resultado Primário* do Setor Público Consolidado e Receita Federal

Total

- % do PIB, de 2002 a 2015 -



Fonte: BCB e STN.

Nota: */ Resultado Primário segundo conceito Necessidade de Financiamento do Setor Público, ou abaixo da linha.

O cenário fiscal mais desafiador também foi percebido pela trajetória recente da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), em % do PIB. Após vários anos de queda, tendo retrocedido 23,9% entre 2002 e 2015, a relação DLSP/PIB vem aumentando desde 2014 e alcançou 36,4% em 2015. Isso é explicado pela alta da taxa de juros nominais, pelo

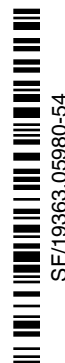




CONGRESSO NACIONAL

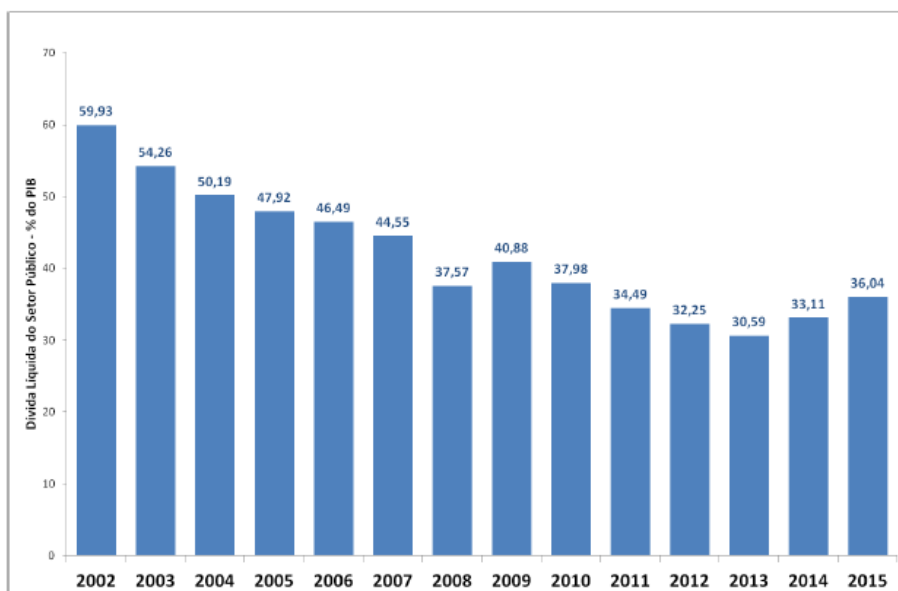
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

custo das operações de swaps cambiais realizadas pelo Banco Central, equivalentes a 8,4% do PIB, e pelo déficit primário do setor público consolidado, que alcançou 1,9% do PIB. Em contraposição, o aumento do valor em Reais das reservas internacionais, que integram os direitos do setor público consolidado, contribuiu para arrefecer o aumento relativo da DLSP. Assim, mesmo após 8 anos de crise financeira global, a relação DLSP/PIB conservou-se inferior àquela constatada em 2008.



SF/19363.05980-54

Gráfico 06 – Brasil: Dívida Líquida do Setor Público como % do PIB, 2002-2015



Fonte: BCB.

2.1.2 – Dimensão Social

De acordo com o relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, o sistema de proteção e promoção social é um dos eixos estruturantes da estratégia de desenvolvimento em curso desde o PPA 2004-2007, que busca conjugar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Ao mesmo tempo em que o fortalecimento das políticas sociais tem sido determinante para a continuidade do modelo de desenvolvimento inclusivo, também pode ser visto como um movimento de consolidação e expansão do sistema de direitos introduzido pela Constituição Federal de



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

1988, especialmente no que diz respeito à ampliação do acesso aos benefícios e serviços relativos à seguridade social e às demais políticas prestacionais em amparo aos direitos de segunda e terceira gerações.

Esse sistema de direitos abrange tanto políticas setoriais (saúde, previdência, assistência social, trabalho e renda, educação, cultura e esporte, desenvolvimento urbano e agrário e segurança pública) quanto transversais, que amparam os direitos de públicos específicos, por meio de políticas executadas nos diversos setores e de ações afirmativas.

Com o intuito de permitir a gestão e o controle social dessas políticas transversais, foram criadas as Agendas Transversais do PPA, formadas por: igualdade racial, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais; povos indígenas; políticas para as mulheres; criança e adolescente; juventude; pessoa idosa; pessoa com deficiência; população em situação de rua; e população LGBT. Tais agendas são recortes do Plano que revelam como cada programa temático (visceralmente setorial) vem tratando cada público vulnerável, fortalecendo o sistema de proteção social em um modelo matricial de responsabilização.

Figura 03 – Sistema de direitos da CF/88 e Agendas Transversais



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização



Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O quadro a seguir, disponível no Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2015, retrata alguns exemplos de oferta de bens e serviços públicos essenciais à cidadania que traduzem esses avanços, destacando-se a magnitude dos benefícios sociais providos.

Tabela 04 – Políticas Sociais



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

BENEFÍCIOS, BENS E SERVIÇOS	2002 ¹	2015 ¹
ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família ²	3,6 milhões (2003)	13,8 milhões
Beneficiários do BPC e RMV ³	2,3 milhões	4,4 milhões
PREVIDÊNCIA		
Beneficiários do RGPS ⁴	18,9 milhões	28,3 milhões
TRABALHO E RENDA		
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	9,3 milhões (2014)
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	22,4 milhões (2014)
SAÚDE¹²		
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	4.081,7 milhões
Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.208,5 milhões
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	552,5 milhões
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de Urgência ⁵	10,6 milhões	8,8 milhões
EDUCAÇÃO⁶		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,6 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular ⁷	33,3 milhões	23,3 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral ⁸	1,3 milhão (2010)	4,5 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	6,6 milhões
Pnae - Alunos Beneficiados	36,9 milhões	41,8 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões (2005)	151,5 milhões
Pnate - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,5 milhões
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	536
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio ⁹	279.143	1,7 milhão (2014)
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,961 milhão (2014)
Fies - Novos Contratos Firmados	65.921	287.396
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.581 (2005)	252.581
DESENVOLVIMENTO URBANO		
Morádias do Minha Casa Minha Vida ¹⁰	-	2,5 milhões
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		
Contratos pelo Pronaf	0,9 milhão	1,5 milhão (2014/2015)

1. Quando os dados de 2002 ou 2015 não estavam disponíveis, utilizou-se o dado do ano indicado entre parênteses.

2. Em 2002, existiam outros programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás). O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132/2003.

3. Benefício de Prestação Continuada – BPC e da Renda Mensal Vitalícia – RMV.

4. Benefícios emitidos em dezembro de cada ano, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

5. A redução das internações de urgência deve-se a uma mudança de modelo assistencial no SUS, em que a atenção ambulatorial, em especial a da atenção básica, ganha maior importância e resolubilidade.

6. Os números de matrícula citados referem-se à rede pública. Programas da educação citados: Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae; Programa Nacional do Livro Didático – PNLD; Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate; Fundo de Financiamento Estudantil – Fies; e Programa Universidade para Todos – Prouni.

7. A redução de matrículas deve-se à melhoria do fluxo escolar e à diminuição da quantidade de crianças e adolescentes no período considerado (mudança na base da pirâmide etária brasileira).

8. Essas matrículas são um subgrupo das Matrículas no Ensino Fundamental Regular.

9. Consideradas as modalidades integrada, concomitante e subsequente.

10. O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV só foi instituído em 2009 pela Lei nº 11.977/2009.

Fonte: MEC, MS, MDS, MPS, MCidades, MDA, MTE.



SF/19363.05980-54

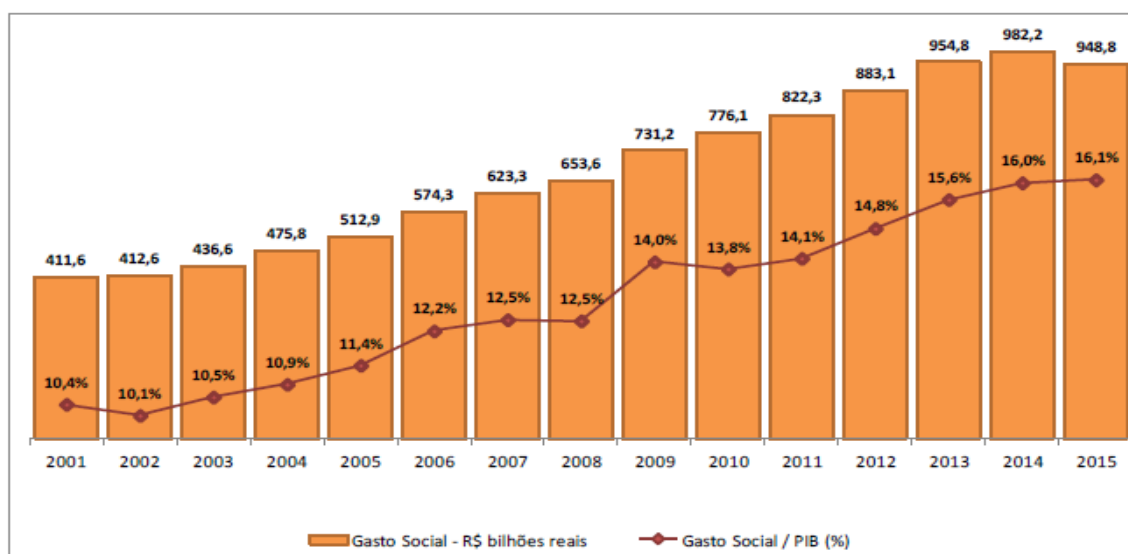


CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Este processo de fortalecimento do sistema de proteção e promoção social retumba na trajetória crescente de aplicação de recursos públicos federais em políticas sociais. Orientado por uma estratégia de institucionalização de novos direitos, políticas e programas de governo, e permeado por inovações de planejamento e gestão que aprimoraram a efetividade e o alcance sobre públicos e territórios mais vulneráveis, o gasto federal em políticas sociais atingiu o patamar de R\$ 948,8 bilhões em 2015, ou 16,1% do PIB de então. Apesar da queda em termos reais, em relação a 2014, o patamar alcançado em 2015 representa um crescimento real de 130,5% com relação a 2001.

**Gráfico 07 – Evolução do gasto em políticas sociais nos orçamentos da União
(R\$ de 2015 e % do PIB) – 2001-2015**



Nota: Valores do gasto social atualizados pelo IPCA (acumulado até dezembro de 2015).
Valores do PIB atualizados pelo deflator implícito do PIB (acumulado até dezembro de 2015).
Fonte: SIOP/MP e Conta Nacionais/IBGE.
Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Programa Bolsa Família constitui-se em um dos pilares de transferência compensatória de renda pela União, exercendo efeito multiplicador sobre a economia local onde os benefícios são percebidos. Por espraiamento, o impacto positivo se faz sentir não só na diminuição da desigualdade de renda, mas também no fomento às atividades econômicas. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

com base na matriz de contabilidade social de 2009, verificou-se que cada R\$ 1,00 gasto no programa causou aumentos de R\$ 1,78 no Produto Interno Bruto (PIB) e de R\$ 2,40 no consumo final das famílias.

Em relação às metas propostas para o Plano, foram atendidas 1.813.569 famílias em extrema pobreza, superando a meta inicial em 127%. Além do mais, foi transferida renda diretamente a 13.936.791 famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza, superando a meta em 1%. Não se há de celebrar a escalada de necessidades sociais, mas obtemperar sobre a sua existência e o êxito em minorá-las. Nessa vereda, ainda maior relevo há em averiguar o comportamento dos indicadores do programa, que ilustraram resultados positivos, conforme tabela abaixo:

Tabela 05 – Indicadores do Programa 2019 – Bolsa-Família

Indicador	Unidade de Medida	Referência		Acompanhamento	
		Data	Índice	Data	Índice
Grau de focalização do Cadastro Único	%	31/12/10	94,00	31/12/15	84,03
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação	%	31/12/10	88,55	31/12/15	88,88
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das crianças	%	31/01/11	69,82	31/12/15	75,60
Taxa de acompanhamento das condicionalidades de saúde das gestantes	%	31/01/11	34,50	31/12/15	50,44
Taxa de atendimento às famílias pobres	%	31/12/10	98,33	31/12/15	101,44

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015

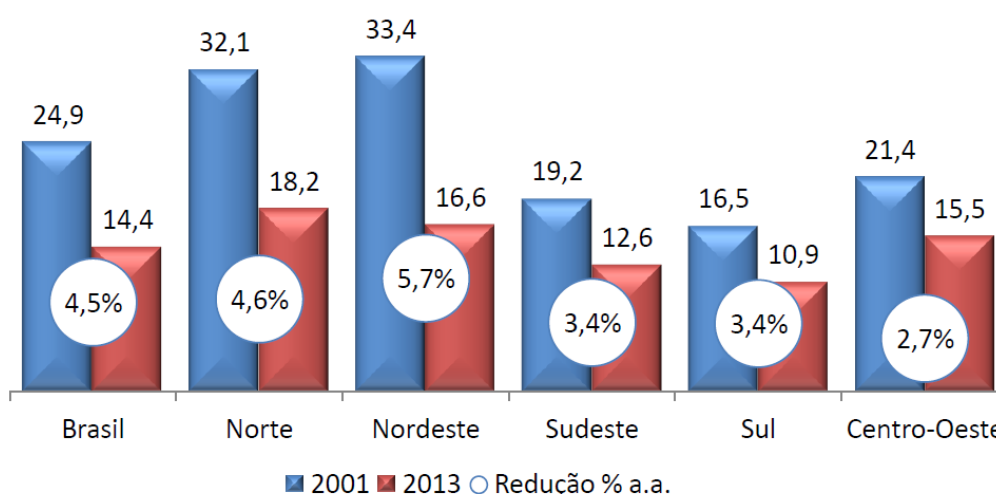
Na área da saúde, destaca-se a redução da taxa de mortalidade infantil como êxito dos esforços coordenados dos entes federativos. O índice declinou de 14,41 em 2013 para 13,30 por mil nascimentos em 2015. Também houve melhora perceptível em outros dos principais indicadores representativos de saúde pública, como a redução da ocorrência de doenças imunopreveníveis, a ampliação do acesso à atenção básica e à assistência farmacêutica básica, e a expansão da rede de atenção à saúde. Dentre as principais metas alcançadas, destacam-se a presença do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu 192) em 3.049 municípios; a adesão de todos os 5.488 Municípios à Rede Cegonha; a vacinação de aproximadamente 12,7 milhões de crianças contra a





poliomielite, com cerca de 94,40% de cobertura vacinal; e a aprovação da produção de 18 novos medicamentos genéricos.

Gráfico 08 - Taxa de mortalidade infantil por região (óbitos de menores de um ano de idade, por mil nascidos vivos)



Fontes: MS/SVS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos - SINASC

MS/SVS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A educação foi mais bem aquinhada com recursos para todos os níveis educacionais. O investimento público total passou de 4,5% do PIB em 2005 para 6,2% em 2013 para fomentar o ensino formal. Nesse mesmo período, em valores constantes de 2013, o investimento público total em educação mais do que dobrou, passando de R\$ 146,5 bilhões para R\$ 318,9 bilhões. Desse total em 2013, estima-se que 18,2% foram gastos em educação superior e 81,2% na educação básica.

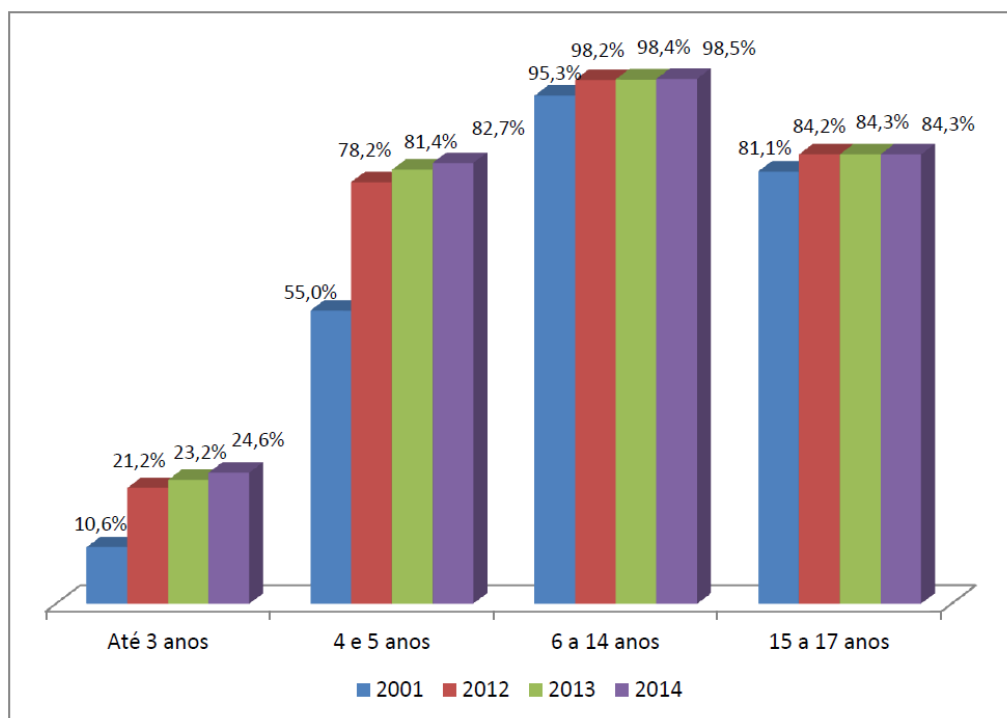
Os esforços empreendidos para a ampliação das oportunidades educacionais refletem-se na escalada da taxa de frequência à escola, consoante se pode atestar no gráfico adiante.



SF/19363.05980-54



Gráfico 09 - Taxa de frequência à escola, por faixas de idade - Brasil (2001/2012/2013/2014)



Fontes: PNAD/IBGE.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Obs: Dados Harmonizados: Brasil sem Norte Rural.

2.1.3 – Infraestrutura

Os investimentos em infraestrutura no período do PPA 2012-2015 foram centrados na ampliação da oferta de energia, na expansão da rede logística de transportes e de comunicações e no aumento da capacidade de produção de recursos naturais – agrícolas e minerais. O quadro seguinte evidencia a ampliação da oferta de infraestrutura em comparação com linhas de base que remontam a 2010 e 2011.

Figura 04: Utilização da rede de infraestrutura



SF/19363.05980-54



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

	REFERÊNCIA	2015
TRANSPORTE		
Movimentação de passageiros nos aeroportos	155 milhões ⁽²⁰¹⁰⁾	212,23 milhões
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	202 mil ⁽²⁰¹¹⁾	211 mil
Extensão federal concedida (km)	4,7 mil ⁽²⁰¹¹⁾	11 mil
Frota de veículos	70 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	91 milhões
Veículos pedagiados em rodovias	1.562 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	1.692 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	84 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	100 milhões
Movimentação de carga nos portos e terminais (ton)	887 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	1.007 milhões
Extensão da malha ferroviária (km)	28,6 mil ⁽²⁰¹²⁾	29 mil
Carga transportada em ferrovias (tu)	421 milhões ⁽²⁰¹²⁾	485 milhões
ENERGIA		
Capacidade instalada de geração (MW)	114,9 mil ⁽²⁰¹¹⁾	140,9 mil
Número de unidades consumidoras	70,3 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	78,9 milhões _(nov/2015)
Extensão de linhas de transmissão – Rede Básica do SIN (km)	103,4 mil ⁽²⁰¹¹⁾	129,3 mil
Capacidade de transformação (MVA)	244,9 mil ⁽²⁰¹¹⁾	310,5 mil
RECURSOS HÍDRICOS		
Capacidade do reservatório equivalente – Nordeste (hm ³)	32,5 mil ⁽²⁰¹¹⁾	38,0 mil _(jun/2015)
COMUNICAÇÕES		
Telefones móveis ativos	242,23 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	257,79 milhões
Telefones fixos ativos	43,03 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	43,58 milhões
Assinantes de TV	12,74 milhões ⁽²⁰¹¹⁾	19,05 milhões ¹
Domicílios com acesso à internet	36% ⁽²⁰¹¹⁾	50 % ⁽²⁰¹⁴⁾

Fontes: ANAC, Infraero, DNIT, DENATRAN, ANTAQ, ANTT, MME, ANEEL, MME, ANATEL, ANATEL, ANATEL, ANATEL, CETIC.br, ANA

2.2 Programas Temáticos do PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 é composto por 65 programas prioritários e o Volume II do Relatório de Avaliação apresenta uma descrição pormenorizada dos resultados alcançados no ano de 2015. A execução orçamentária do Plano, considerando-se recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e créditos adicionais, alcançou





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

R\$1.080 bilhões, o que representa 87,1% do total autorizado. Os programas temáticos responderam por 74,6% da execução total, somando R\$ 806,2 bilhões, enquanto o conjunto dos programas de gestão representou 25,4% (R\$ 274 bilhões) do total orçamentário executado pelo Plano.

Em linha com a estratégia inclusiva de desenvolvimento apresentada neste volume do relatório, sobressai a escala dos recursos orçamentários executados no âmbito dos programas sociais, em 2015: R\$ 677,5 bilhões ou 62,7% do montante executado do PPA. A tabela abaixo resume a execução orçamentária do PPA 2012-2015, em 2015:

Tabela 06 – Execução dos Programas do PPA, ano 2015

Programas	Autorizado	Executado
Programas Temáticos	951,9	806,2
Políticas Sociais	738,4	677,5
Políticas de Infraestrutura	147,4	98,4
Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	40,4	20,2
Políticas de Soberania, Manutenção e Serviços ao Estado	25,8	10,1
Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	288,7	274,0
Total	1.240,7	1.080,2

Fonte: SIOP.

3 Voto

Diante do exposto, voto no sentido de que esta Comissão tome conhecimento da Mensagem nº 6, de 2016-CN (nº 223/2016, na origem), e dos documentos por ela encaminhados, bem como das apreciações consignadas neste Relatório.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Senador Marcelo Castro
Presidente

Senador Jaques Wagner
Relator

