



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

PLANO PLURIANUAL 2000 - 2003
RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO
EXERCÍCIO 2002

Brasília
2003

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente da República

José Alencar Gomes da Silva

Ministro de Estado da Justiça

Márcio Thomaz Bastos

Ministro de Estado da Defesa

José Viegas Filho

Ministro de Estado das Relações Exteriores

Celso Luiz Nunes Amorim

Ministro de Estado da Fazenda

Antônio Palocci Filho

Ministro de Estado dos Transportes

Anderson Adauto Pereira

Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Roberto Rodrigues

Ministro de Estado da Educação

Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque

Ministro de Estado da Cultura

Gilberto Passos Gil Moreira

Ministro de Estado do Trabalho e Emprego

Jaques Wagner

Ministro de Estado da Previdência Social

Ricardo José Ribeiro Berzoini

Ministra de Estado da Assistência e Promoção Social

Benedita Souza da Silva Sampaio

Ministro de Estado da Saúde

Humberto Sérgio Costa Lima

Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Luiz Fernando Furlan

Ministra de Estado de Minas e Energia

Dilma Vana Rousseff

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Guido Mantega

Sumário

.....	
Introdução	09
Avaliação do Cenário Macroeconômico do Plano Plurianual	13
Avaliação dos Programas	19
Índice	1.933
Anexo I – Realização Física e Financeira de Programas e Ações	
Anexo II – Indicadores	
Anexo III – Custos	

Introdução

A Avaliação Anual do Plano Plurianual - PPA é um procedimento gerencial que visa ao aperfeiçoamento da gestão pública sob a perspectiva dos resultados para a sociedade.

Este relatório, em particular, tem o propósito de apresentar ao Congresso Nacional a Avaliação Anual do Plano Plurianual 2000-2003, exercício 2002, atendendo ao que determina o Artigo 6º da Lei nº 9.989, de 2000. O documento contém subsídios ao processo de alocação de recursos no âmbito do Poder Legislativo. É uma referência, portanto, para a apreciação dos projetos de lei de Revisão do Plano, das Diretrizes Orçamentárias, dos Orçamentos Anuais e para a elaboração do PPA 2004 - 2007.

A avaliação constitui etapa obrigatória do ciclo de gestão governamental, que compreende, além da elaboração dos projetos de lei relacionados ao gasto público, a execução orçamentária e financeira, o sistema de controle interno e o aperfeiçoamento das organizações. Seus resultados subsidiam a tomada de decisão em cada uma das etapas desse ciclo, assegurando um processo sistêmico e contínuo de aperfeiçoamento do Plano, dos seus programas, do modelo de gestão e das organizações.

Trata-se, assim, de um instrumento para o aprimoramento da gestão, medindo os resultados dos programas e a capacidade de implementação do Governo, em confronto, sempre que possível, com a demanda e a satisfação da sociedade. Para esse efeito, a avaliação deve ser vista também como uma oportunidade para estabelecer um processo periódico de consulta aos diversos segmentos da sociedade, visando uma convergência entre as expectativas da população e os esforços do setor público. Outra função importante do processo de avaliação é a de promover o aprendizado, ampliando o conhecimento dos gerentes e suas equipes sobre o programa, quanto a resultados, concepção e implementação.

Em 2002, o processo de avaliação anual do PPA foi adequado à transição de governo e, portanto realizado de forma diferente dos dois anos anteriores. As mudanças ocasionadas pela eleição do novo governo levaram à necessidade de se produzir uma avaliação com informações sobre os resultados, concepção e implementação dos programas de todo o período 2000-2002, capazes de subsidiar as novas equipes do Governo Federal. As modificações incorporadas ao processo de avaliação também foram adotadas com o objetivo de subsidiar a elaboração do Plano Plurianual 2004 - 2007, no sentido de promover uma discussão sobre os programas atuais, que compõem o PPA 2000 - 2003, no que se refere à sua concepção e gestão.

A Avaliação Anual do PPA relativa ao período de 2000-2002 foi realizada em três etapas, pelas várias instâncias de implementação do Plano Plurianual: gerentes de programas, ministérios setoriais e Ministério do Planejamento. Na Avaliação dos Programas, os gerentes procederam à análise dos resultados, da concepção e da implementação, recomendando aperfeiçoamentos nos programas e na sua gestão.

A Avaliação Setorial foi realizada sob a orientação da Secretaria-Executiva ou órgão equivalente dos ministérios, pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA e pela coordenação de gerentes de programas em cada órgão, quando existente. A finalidade, neste caso, foi avaliar os resultados do conjunto dos programas, identificando os fatores de sucesso,

as dificuldades enfrentadas e os desafios setoriais colocados para o PPA 2004 - 2007. Analisaram-se também os problemas setoriais que cada ministério busca enfrentar na sociedade, assim como a pertinência, a consistência e a suficiência dos programas.

A Avaliação do Plano foi etapa coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contemplando a análise das variáveis macroeconômicas, mediante a comparação entre o cenário utilizado na elaboração do Plano e a conjuntura atual.

Na sua terceira versão, o processo de Avaliação do Plano Plurianual incorporou a Avaliação de todas as Entidades Vinculadas aos Ministérios, quanto às suas práticas de gestão. Esta avaliação foi coordenada pela Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Foi realizado, a partir de setembro de 2002, um esforço de conscientização e mobilização dos dirigentes dos órgãos setoriais, dos gerentes dos programas e suas equipes. Esse trabalho foi realizado em três etapas: Capacitação para a Avaliação Setorial, reunindo os representantes dos ministérios na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP; Realização de reuniões em todos os Ministérios, com os gerentes e equipes, para uma pré-avaliação dos programas, com o objetivo de apresentar os conceitos e critérios contidos no Manual de Avaliação do PPA e; Realização de Teleconferência, com transmissão nacional, para a capacitação das entidades vinculadas.

O Manual de Avaliação foi alterado, passando a analisar, com maior profundidade os problemas que deram origem aos programas, tanto do ponto de vista de cada programa, como pela visão setorial do conjunto dos programas. A possibilidade de discussão acerca da origem dos programas gerou um conjunto maior de informações de análise, resultando em um Relatório mais denso e detalhado.

O processo de avaliação também incluiu etapas fundamentais ao seu aperfeiçoamento, com o retorno da avaliação do programa ao gerente e ao órgão setorial, para verificação e conformidade em relação a modificações introduzidas em etapas posteriores à sua intervenção original.

O desenvolvimento da cultura de avaliação no Governo Federal é fundamental para que a administração pública seja, de fato, orientada para resultados. A avaliação, que se tornou viável com a reorganização do processo de planejamento do Governo Federal, a partir das determinações do Decreto nº 2.829, de 1998, criando um Plano Plurianual estruturado por programas orientados para a resolução e o enfrentamento de problemas da sociedade, constitui um instrumento que possibilita a mensuração periódica de resultados, a otimização do uso de recursos e maior transparência à ação governamental.

Avaliação do Cenário Macroeconômico do Plano Plurianual

O PPA 2000-2003 foi elaborado a partir de uma projeção de cenário que conciliava crescimento econômico e estabilidade de preços. Estimava-se para o período taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB de 4,0% para o ano de 2000 e 4,5%, 5,0% e 5,0% para os anos de 2001, 2002 e 2003 respectivamente. O crescimento médio previsto foi de 4,6% ao ano, valor que pode ser considerado elevado inicialmente, mas que se mostra modesto se levarmos em consideração as necessidades de crescimento do emprego e renda e as taxas de crescimento históricas da economia brasileira entre as décadas de cinquenta e oitenta.

Ano	Prevista no PPA	Realizada
2000	4,00%	4,36%
2001	4,50%	1,42%
2002	5,00%	1,52%
2003	5,00%	2,25% (*)

Taxa de Crescimento do PIB

(*) Projeção utilizada no Projeto de LDO 2004

No que tange à expectativa de inflação, o cenário indicava taxas declinantes, com 6,0% em 2000, 4,3% em 2001, 3,45% em 2002 e 3,0% em 2003 (IGP-DI/FGV médio). Adicionalmente, as expectativas de taxa de juros também apontavam uma trajetória decrescente.

	Previsto no PPA	Realizado
2000	6,00%	13,80%
2001	4,30%	10,36%
2002	3,45%	13,51%
2003	3,00%	26,51% (*)

Expectativa de Inflação

(*) Projeção utilizada no Projeto de LDO 2004

As previsões relacionadas ao comportamento das finanças públicas contemplavam um ajuste fiscal calcado no aumento de receitas e controle efetivo do gasto público. Os parâmetros adotados apontavam para a geração de superávits no Governo Central conforme apresentado na tabela abaixo:

	Previsto no PPA	Realizado
2000	2,65%	1,86%
2001	2,60%	1,83%
2002	2,10%	2,42%
2003	1,80%	2,45% (*)

Superávit Primário Governo Central

(*) Projeção utilizada no Projeto de LDO 2004

O crescimento real do PIB brasileiro observado no ano de 2000 foi de 4,36%, superando as expectativas previstas no cenário PPA 2000-2003. Neste ano o País não enfrentou nenhuma restrição interna ou externa que gerasse percalços ao crescimento. O bom resultado em termos de crescimento não foi observado no controle inflacionário, a taxa de inflação foi de 13,80%, medida pelo IGP-DI médio, mais do que o dobro da taxa prevista no cenário inicial. O aquecimento da economia e a elevação do preço do barril do petróleo foram os principais responsáveis pela manutenção do patamar inflacionário, superior a 10%, verificado no ano de 1999 (11,34%) em função da desvalorização cambial.

Na área fiscal o Governo obteve bons resultados. O desempenho do Governo central e das estatais federais - com superávits da ordem de 1,86% e 0,92% do PIB respectivamente - fez com que o superávit do Governo Federal chegasse aos 2,78% do PIB. Este resultado foi o primeiro de uma série de expressivos superávits fiscais que o Governo Federal obteve ao longo do período 2000/2002 e contribuiu para o superávit consolidado do setor público de 3,46% naquele exercício.

No ano de 2001 a economia brasileira não conseguiu repetir o bom desempenho de 2000 e a taxa de crescimento real do PIB ficou em 1,42%, abaixo dos 4% projetados no cenário. Contribuíram para esse fraco desempenho fatores restritivos de ordem interna e externa. Internamente, as restrições ao crescimento da economia se iniciaram com a crise energética. As necessidades de economia no consumo chegaram a cerca de 20%, limitando já no primeiro semestre as perspectivas de crescimento. Do ponto de vista externo, a crise Argentina afetou duramente a economia brasileira. O temor quanto a possível contaminação do Brasil pela crise vizinha contribuiu para que o dólar se valorizasse frente ao real. No último trimestre do ano, o cenário internacional foi ainda afetado pelo atentado terrorista de 11 de setembro, que promoveu um desaquecimento da economia americana rebatido sobre a economia internacional. Tanto a crise Argentina quanto o desaquecimento da economia internacional reduziram as exportações brasileiras e deterioraram o saldo da balança comercial a despeito da desvalorização cambial observada. A inflação no ano de 2001 recuou cerca de 3,5% em relação ao ano anterior, mas, ainda assim, foi bastante superior à prevista pelo cenário PPA, de 4,3% IGP-DI médio.

Sob o ponto de vista fiscal, em 2001 manteve-se o ajuste fiscal iniciado no ano anterior, obtendo-se o superávit de 3,64% do PIB para o setor público consolidado. O Governo Central contribuiu com 1,83% do PIB, o resultado foi inferior ao previsto pelo cenário PPA 2000/2004 que era de 2,6% do PIB. Entretanto, o resultado consolidado do setor público alcançou as metas previstas junto ao Fundo Monetário Internacional.

No início de 2002, eram boas as perspectivas para o crescimento da economia. Contudo, as especulações relacionadas ao momento eleitoral geraram focos de instabilidade econômica já no primeiro semestre. No segundo semestre houve uma forte depreciação do real e uma elevação da avaliação do Risco Brasil, responsável pelo encarecimento e redução do crédito externo disponível ao País. O resultado de 2002 confirmou as previsões de crescimento econômico do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA para 2003 (de 1,5%) e ficou em 1,52%, bem abaixo do crescimento previsto no PPA de 5%. O crescimento de 2002 foi puxado, principalmente, pelo setor agropecuário que cresceu 5,79%, enquanto a indústria e o setor de serviços cresceram, respectivamente, 1,52% e 1,49%. Segundo o IBGE, o valor nominal do PIB de 2002 foi de R\$ 1,32 trilhão.

Já em agosto de 2002, a revisão das expectativas de acordo com o cenário interno apontava para uma inflação de 9,43% para o exercício - IGP-DI médio-valor bem superior ao previsto no cenário PPA, de 3,45%. O resultado do IGP-DI médio para o ano de 2002 confirmou as previsões de elevação de preços e ficou em 13,51%. A inflação registrada também superou a meta do Banco Central para 2002, que era de 6,5% para o IPCA - que ficou em 12,53%.

A elevação da cotação do dólar foi uma das principais causas para a elevação inflacionária dos últimos três meses do ano. A valorização do dólar, se por um lado foi uma das principais responsáveis pela elevação dos preços da economia, de outro, promoveu um aumento na competitividade das exportações brasileiras, ocasionando uma melhora no saldo da balança comercial, que atingiu a cifra de US\$13,126 bilhões no ano de 2002. O saldo em transações correntes também apresentou uma melhora significativa e passou de -4,55% do PIB em 2001 para -1,7% em 2002.

Com relação às metas de superávit primário do Governo Central, apesar destas não terem sido atingidas nos primeiros dois anos do plano, a meta para o Setor Público Consolidado foi alcançada. No ano de 2002 a previsão do PPA 2000/2003 de superávit primário de 2,10% do PIB foi superada. O Governo Central obteve um resultado primário em 2002 de 2,42% do PIB, o que confirmou as perspectivas de um bom desempenho na área fiscal, superando em 0,32% do PIB o previsto no PPA. Essa boa *performance* também foi seguida pelas estatais federais, estados e municípios, que obtiveram um superávit de 0,4 e de 1,06% do PIB respectivamente. O esforço fiscal do Setor Público Consolidado somou cerca de R\$52.364 bilhões e ajudou a amenizar os impactos das elevações das taxas de câmbio (R\$/US\$) e de juros sobre a relação dívida/PIB.

O último ano que compõe o cenário PPA 2000/2003 se iniciou sob a influência da instabilidade cambial e de preços registrada no final de 2002. Isto indica que este será um ano diferente do previsto no cenário, para o qual se estimava um forte crescimento econômico e uma baixa inflação. Em termos de crescimento econômico, o valor previsto inicialmente pelo PPA era de 5% de crescimento real, valor este revisto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2003 para 4% e atualizado novamente no PLOA 2003 para cerca de 3%.

As expectativas de uma taxa de inflação mais elevada e a instabilidade gerada pela Guerra no Iraque resultaram na revisão no PLDO 2004 do crescimento real do PIB para 2,25% no ano de 2003. No Projeto da Lei Orçamentária de 2003 a variação prevista do IGP-DI médio para 2003 era de 7,39%, mas diante da aceleração inflacionária do final de 2002, a projeção do PLDO 2004 ficou em 26,51% para o ano de 2003. No lado fiscal, novamente o resultado previsto para o Governo Central e setor público consolidado deve ser superior ao cenário PPA, que tem como meta para o superávit primário 1,80% do PIB. O superávit primário para o governo central na LOA 2003 foi de 2,25% e a meta para o setor público consolidado foi de 3,75%. Ambas as metas foram revistas no ano de 2003, sendo elevadas para 2,45% e 4,25% do PIB para o Governo Central e setor público consolidado, respectivamente.

Em resumo, os indicadores econômicos para o período apresentaram desvios em relação às projeções realizadas no âmbito do PPA 2000-2003, devido a fatores não previstos, como o racionamento de energia elétrica, o atentado de 11 de setembro, a crise Argentina e as expectativas relacionadas às eleições. Esses fatores de instabilidade levaram à adoção de uma política econômica de ajuste para minimizar seus impactos sobre a estabilidade econômica.

Apesar dos desvios observados entre o cenário construído para o PPA e as taxas efetivas de crescimento real do PIB e de inflação, houve superação do previsto no que se refere ao ajuste fiscal realizado pelo Governo. Há de se considerar que as projeções de crescimento da economia e inflação à época da elaboração do PPA estavam de acordo com o cenário macroeconômico daquele momento, ou seja, sem grandes restrições internas e externas. A expectativa era de que nos anos seguintes a economia brasileira se comportasse como em 2000, em que o crescimento foi de 4,5% ao ano, confirmando a possibilidade de obtenção de taxas médias de crescimento na casa dos 4% no médio e longo prazo.