



# **GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**

## **SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO**

### **SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

---

## **Síntese da Avaliação**

### **Diretrizes Norteadoras do Plano Plurianual 2004-2007**

As diretrizes norteadoras do Plano Plurianual-PPA para o período de 2004 a 2007 foram estabelecidas em quatro Agendas: Social, de Desenvolvimento Econômico, Infra-Estrutura e de Gestão Pública. O PPA está estruturado por programas de Governo, integrados por ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.

#### **Agenda Social**

A Agenda Social pressupõe atuação em todas as áreas e destina-se a garantir a universalidade do atendimento, com prioridade para os segmentos de baixa renda, promovendo o desenvolvimento humano, a redução significativa dos níveis de pobreza e a melhoria da qualidade de vida da população, oferecendo serviços públicos de qualidade, principalmente no que se refere à educação, saúde, segurança, assistência social, trabalho, habitação, cultura e esporte e lazer.

#### **Agenda de Desenvolvimento Econômico**

Esta Agenda tem por objetivo consolidar as áreas de desenvolvimento econômico, viabilizar a criação de novos pólos no DF e entorno e promover o desenvolvimento de atividades portadoras de alta tecnologia, engloba ações voltadas para as áreas de indústria, comércio e serviços, desenvolvimento do turismo e desenvolvimento rural e tem como foco principal o desenvolvimento de parcerias.

Para garantir a sustentabilidade dos níveis de desenvolvimento humano da Agenda Social, foram previstas ações no sentido de incrementar o desenvolvimento econômico, dinamizando as atividades produtivas e buscando atrair e ampliar os investimentos.

## **Agenda de Infra-Estrutura**

Na Agenda da Infra-Estrutura as muitas e grandes obras darão lugar a intervenções localizadas, decisivas para o êxito das Agendas Social e de Desenvolvimento Econômico. Esta Agenda tem por objetivo assegurar a expansão racional da ocupação territorial de forma a garantir a eficiência da atividade econômica e a harmonia social. As ações relacionadas a esta agenda, abrangem obras e urbanização, transporte, saneamento, energia, meio ambiente, habitação e uso do solo. Serão priorizadas as realizações que contribuem para o aumento da oferta de empregos, as necessárias ao atendimento da demanda por vagas nas escolas, hospitais e outros equipamentos vitais para a população, o incremento do turismo, a melhoria da segurança, o esporte, o lazer e as atividades culturais.

## **Agenda de Gestão Pública**

A Agenda de Gestão Pública tem por objetivo disseminar o modelo de gestão empreendedora visando à modernização do aparelho estatal e o atendimento ao cidadão, tendo por objetivo a eficiência e a transparência de seus atos, devendo ser capaz de garantir transparência e austeridade aos gastos públicos, inclusive com vistas ao direcionamento prioritário destes gastos para área social e está organizada em três grandes eixos de atuação: a Modernização Institucional; a Excelência na Prestação de Serviços ao Cidadão e a Melhoria na Gestão de Recursos Humanos.

## **Sinopse do Cenário Macroeconômico em 2006**

### **Aspectos Econômicos**

Segundo projeções do IBGE, o PIB do Distrito Federal em 2006, em valores correntes, foi estimado em R\$ 46,654 bilhões de reais, representando um crescimento de 8,37% em relação a 2005. Com isso, o PIB do Distrito Federal manteve-se em 9º lugar no ranking das Unidades da Federação.

A predominância das atividades terciárias em 2006 situou-se em 92,7%, com destaque para as atividades de Administração Pública (60,8%), Intermediação Financeira (13,5%), Imobiliárias e Serviços Prestados a Empresas (8,0%) e Comércio (3,5%). Os setores da Construção Civil (3,2%) e da Indústria de Transformação (2,6%) mantiveram sua participação nos mesmos patamares anteriores.

No aspecto macroeconômico, portanto, o Distrito Federal manteve em 2006 seu ritmo de crescimento histórico, não apresentando fatores que pudessem comprometer seu equilíbrio fiscal. A expansão das atividades no setor privado foi também impulsionada por programas

governamentais, a exemplo do Pró-DF, que, até novembro de 2006, proporcionou financiamentos no valor de R\$ 72,4 milhões às empresas participantes do Programa, com recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – FUNDEFÉ.

**Projeção do Produto Interno Bruto — Distrito Federal**  
**(Valor Adicionado Bruto por Setor de Atividade e PIB a Preços de Mercado, em valores correntes)**  
**— 2003-2007 —**

SETORES	PIB (Em milhões de R\$)								
	2003	2004	VAR % 03/04	2005	VAR % 04/05	2006	VAR % 05/06	2007	VAR % 07/06
Agropecuário	278	304	9,35	223	-26,64	241	8,07	262	8,71
Indústria Extrativista Mineral	11	12	9,09	11	-8,33	12	9,09	13	8,33
Indústria de Transformação	1.198	1.308	9,18	1.186	-9,33	1.285	8,35	1.392	8,33
Eletricidade, Gás e Água	519	567	9,25	378	-33,33	410	8,47	444	8,29
Construção	1.171	1.279	9,22	1.453	13,60	1.574	8,33	1.706	8,39
Comércio, Reparação de Veículos e Objetos. Pessoais de Uso Doméstico	1.391	1.519	9,20	1.556	2,44	1.686	8,35	1.827	8,36
Alojamento e Alimentação	262	275	4,96	325	18,18	352	8,31	381	8,24
Transportes e Armazenagem	729	796	9,19	673	-15,45	729	8,32	790	8,37
Comunicações	721	788	9,29	997	26,52	1.081	8,43	1.171	8,33
Intermediação Financeira	5.394	5.889	9,18	6.052	2,77	6.559	8,38	7.108	8,37
Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas	2.884	3.149	9,19	3.603	14,42	3.904	8,35	4.231	8,38
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	22.422	24.484	9,20	27.343	11,68	29.631	8,37	32.110	8,37
Saúde e Educação Mercantis	769	839	9,10	878	4,65	951	8,31	1.031	8,41
Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	75	82	9,33	92	12,20	100	8,70	108	8,00
Serviços Domésticos	177	194	9,60	184	-5,15	200	8,70	216	8,00
Valor Adicionado Bruto	37.990	41.483	9,19	44.953	8,36	48.714	8,37	52.790	8,37
Menos imputação da intermediação Financeira Indireta Medidos	4.228	4.616	9,18	5.041	9,21	5.504	9,18	6.010	9,19
PIB a preços básicos	33.763	35.372	4,77	38.295	8,26	41.460	8,26	44.886	8,26
Mais Impostos sobre Prod. Líquidos de Subsídios	3.990	4.357	9,20	4.757	9,18	5.194	9,19	5.672	9,20
PIB a Preço de Mercado	37.753	39.729	5,23	43.052	8,36	46.654	8,37	50.558	8,37

Fonte: IBGE

Quanto à eficiência fiscal, o Governo do Distrito Federal vem desenvolvendo esforços no sentido de promover o incremento e a otimização da arrecadação tributária. Implantou ações fiscalizadoras, em especial nos setores econômicos de maior representatividade, reduzindo a inadimplência e a sonegação fiscal, além de atuar de forma preventiva, estimulando o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

O documento que expressa o Planejamento Estratégico do Distrito Federal, denominado “Brasília Rumo aos 50”, destaca os pontos fortes do Distrito Federal, que incluem elevados índices de renda per capita, escolaridade da população, capacidade de atendimento dos serviços públicos, qualidade de vida, tecnologia da informação e potencial de desenvolvimento de atividades econômicas compatíveis com um modelo de desenvolvimento sustentável.

O mesmo documento enfatiza que um desenvolvimento mais acelerado do Distrito Federal poderá ser obtido a partir de uma gestão compartilhada sobre a região na qual se insere, considerando especialmente os eixos nacionais de integração e desenvolvimento já identificados em estudos técnicos realizados pelo Governo Federal, por meio dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Integração Nacional. Tais eixos identificam grande potencial de produção de riqueza, a depender da implantação de infra-estrutura adequada, particularmente voltada para o escoamento da produção, o que inclui o desenvolvimento de transportes multimodais.

## **Dados Demográficos**

A população estimada para o Distrito Federal em 2006, conforme dados do IBGE, é de 2.383.784 habitantes.

A Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD, realizada em 2004, estimou uma proporção de 4,4% para a população rural e de 95,6% para a população urbana. A mesma pesquisa estimou a participação de cada uma das 29 Regiões Administrativas no total da população do DF, conforme o quadro a seguir.

Cabe salientar que a diferenciação entre as Regiões Administrativas é fortemente evidenciada por características socioeconômicas, particularmente pela renda domiciliar, que implica numa segmentação marcante dos padrões de vida de cada localidade. A redução destas desigualdades constitui, portanto, um desafio permanente para o Governo do Distrito Federal.

**Distribuição da População Residente no Distrito Federal por Região Administrativa**  
(Estimativa de 2004)

<b>REGIÃO ADMINISTRATIVA</b>	<b>PARTICIPAÇÃO %</b>
Distrito Federal	100,0
RA I – Brasília	9,5
RA II – Gama	5,3
RA III – Taguatinga	10,7
RA IV – Brazlândia	2,3
RA V – Sobradinho	2,9
RA VI – Planaltina	6,7
RA VII – Paranoá	1,9
RA VIII – Núcleo Bandeirante	1,1
RA IX – Ceilândia	15,9
RA X – Guará	5,4
RA XI – Cruzeiro	2,0
RA XII – Samambaia	7,1
RA XIII – Santa Maria	4,3
RA XIV – São Sebastião	3,3
RA XV – Recanto das Emas	4,9
RA XVI – Lago Sul	1,2
RA XVII – Riacho Fundo	1,2
RA XVIII – Lago Norte	1,1
RA XIX – Candangolândia	0,7
RA XX – Águas Claras	2,1
RA XXI – Riacho Fundo II	0,8
RA XXII – Sudoeste/Octogonal	2,2
RA XXIII – Varjão	0,3
RA XIV – Park Way	0,9
RA XXV – SCIA (Estrutural)	0,7
RA XXVI – Sobradinho II	3,4
RA XXVII – Jardim Botânico (*)	-
RA XXVIII – Itapoã	2,2
RA XXIX - SIA	-

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD

(\*) Para a Região Administrativa XXVII - Jardim Botânico não existem dados por ter sido criada após o término da pesquisa;

(\*\*) A Região Administrativa XXIX - SIA foi criada em 2005 e não possui unidades residenciais.

# Desempenho Global dos Programas

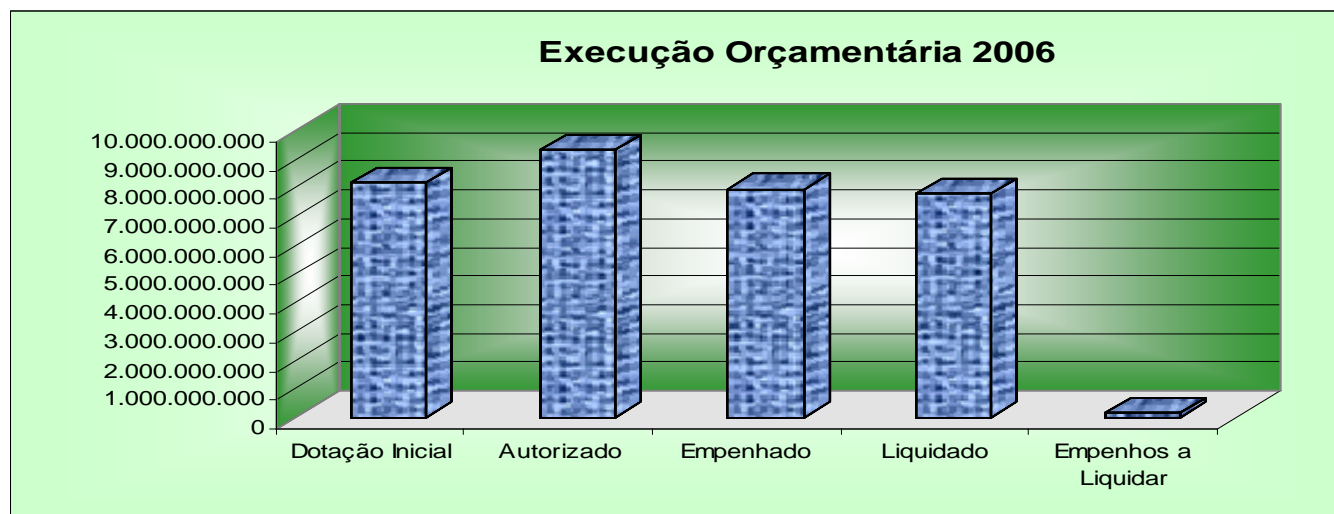
## Execução Orçamentária

Em 2006, a ação governamental no Distrito Federal foi baseada em 99 programas, formulados à época da elaboração do PPA e executados por 107 unidades orçamentárias, entre órgãos da Administração Direta e Indireta que integraram o Complexo Administrativo do GDF no exercício. De acordo com a Lei Orçamentária Anual – LOA/2006, a previsão inicial do gasto governamental somava um montante de R\$ 8.874.495.775,00. Deste total, R\$ 8.169.879.275,00 (92,1%) referiam-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 704.598.500,00 (7,9%) compunham o orçamento de investimento das empresas estatais.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social a despesa prevista no PPA para 2006 atingia o montante global de R\$ 12,2 bilhões. Já na LOA/2006, esta previsão decaiu para apenas R\$ 8,2 bilhões, significando um ajuste para menor da ordem de 33%. Face à magnitude deste ajuste, é preciso observar, de início, que as metas propostas quando da elaboração do PPA estiveram, em boa medida, comprometidas pela restrição orçamentária. No entanto, considerando apenas as previsões constantes da LOA, a disponibilidade orçamentária para os orçamentos fiscal e da seguridade social em 2006 esteve acima do esperado. O quadro abaixo mostra que o total da despesa autorizada ao final do exercício atingiu o valor de R\$ 9,32 bilhões, significando uma receita efetivamente arrecadada superior em 14,1% à inicialmente estimada na LOA. Já o desempenho da execução orçamentária situou-se num patamar que pode ser considerado satisfatório. No acumulado do ano foram empenhados R\$ 7,96 bilhões, representando uma despesa efetiva de 85,4% sobre o montante autorizado. Em contrapartida, a despesa Liquidada no exercício somou apenas R\$ 7,78 bilhões (97,7% do total empenhado), ficando ainda 179,78 milhões a Liquidar no exercício seguinte (2,3% do total empenhado).

### Execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social — 2006 (Todos os Programas)

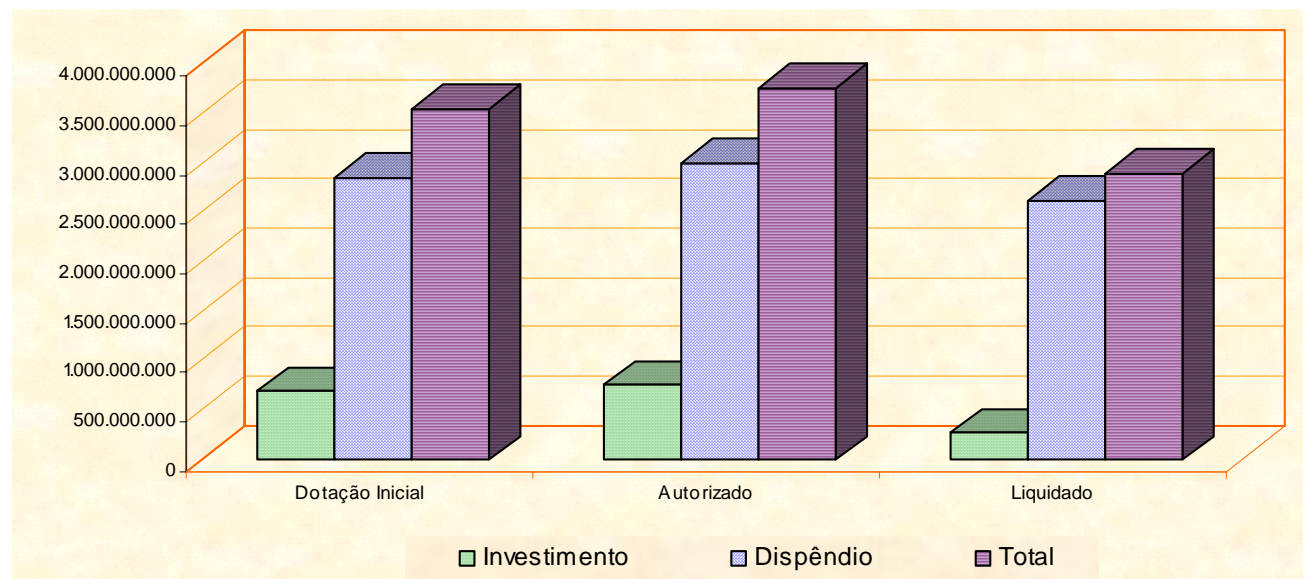
Previsão do PPA para 2006	Lei Orçamentária Anual 2006				
	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Empenhos a Liquidar
12.174.153.925	8.169.879.275	9.322.023.082	7.963.942.369	7.784.163.200	179.779.169



Com relação ao orçamento de investimento, o quadro abaixo mostra que, para o conjunto das empresas estatais, havia uma dotação inicial de R\$ 704,5 milhões. Porém, ao longo do exercício foram autorizados R\$ 761,4 milhões, significando uma elevação de receita de 8,1%. Mas, a despesa efetivamente liquidada em 2006 foi de apenas R\$ 274,6 milhões (36,1% do montante autorizado). Com isso, a relação entre o total do dispêndio, relativo à manutenção das empresas, e o total dos respectivos investimentos caiu de 24,6%, previstos na dotação inicial, para apenas 10,4% ao final do exercício, considerando os totais de valores liquidados. Consta-se, portanto, que a execução orçamentária e financeira dos programas de investimento caminhou em ritmo bem mais lento que o desejado.

**Execução do Orçamento de Investimento — 2006**  
(Empresas e Sociedade de Economia mista)

Natureza da Despesa	Dotação Inicial	Autorizado	Liquidado
<b>Investimento</b>	704.598.500	761.403.644	274.628.988
<b>Dispêndio (manutenção)</b>	2.862.129.450	3.014.380.645	2.638.441.445
<b>Total</b>	<b>3.566.727.950</b>	<b>3.775.784.289</b>	<b>2.913.070.433</b>



## Resultado Geral da Avaliação das Unidades

Como antes relatado, a execução orçamentária do Plano Plurianual nesta etapa de 2006 foi avaliada pelas diversas Unidades Setoriais que participaram do processo de implementação dos programas, em ambos os orçamentos. A avaliação foi feita com base em questionário próprio, conforme metodologia já descrita anteriormente. Vale lembrar que, em vários casos, um mesmo programa possui diversas ações, as quais podem ser executadas em mais de uma Unidade. Cada Unidade avaliou as ações sob sua responsabilidade de forma isolada, sendo que a questão relativa à *evolução dos indicadores* esteve necessariamente a cargo da Unidade Responsável pelo Programa.

Na qualidade de órgão central, a SEPLAG analisou e consolidou todas as avaliações enviadas pelas unidades setoriais, agregando os resultados por Programa e Agenda de Governo, consolidação esta que é apresentada à seção seguinte, denominada Resultados das Avaliações das Unidades. Para efeito desta Síntese da Avaliação, todas as respostas foram tabuladas pela equipe da SEPLAG de forma a permitir uma visão global dos resultados alcançados em 2006. O questionário contou com 24 questões, sendo que 22 delas pediram respostas na forma de escala qualitativa de valores, com variação de *ótimo* a *ruim*. Como explicitado na descrição da metodologia, as questões foram divididas em três blocos, referentes à (a) *concepção dos programas* (9 questões relativas à qualidade do planejamento, abordando a pertinência de: objetivo, público-alvo, metas e indicadores); (b) *implementação dos programas* (6 questões abordando a suficiência: orçamentária e financeira, de infra-estrutura e dos recursos humanos e



materiais); e (c) *acompanhamento e resultado dos programas* (7 questões abordando: realização de metas, participação da sociedade, grau de satisfação dos beneficiários, cobertura do público-alvo e impacto do programa — este medido pela evolução dos seus indicadores).

No cômputo geral das respostas dadas por todas as Unidades, envolvendo todos os programas, chegou-se aos seguintes resultados:

**Avaliação Geral do PPA – Ano 2006**  
(Número médio de respostas das unidades por valor atribuído às questões)

INDICADOR	RESPOSTAS ATRIBUÍDAS PELAS UNIDADES					
	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Não Opinaram	Total
Número Médio de Respostas Atribuídas pelas Unidades	5,9	7,9	3,6	2,1	2,5	22,0
Média de respostas / Número Total de questões (%)	26,8	34,9	16,4	9,5	11,4	100,0

Para o total dos 22 quesitos avaliados pelas 107 Unidades respondentes, em média, 5,8 questões receberam o conceito *ótimo* e 7,6 o conceito *bom*, o que expressa uma avaliação positiva em 61% das questões apresentadas (soma dos percentuais de *ótimo* e *bom*). Não obstante, a média de questões com respostas *regular* e *ruim* foi de 3,6 e 2,1, respectivamente, somando 5,7 questões (ou 26% do total). O fato indica que, na percepção das equipes que executaram os programas, ainda resta um espaço significativo para o aperfeiçoamento do processo de planejamento e gestão dos recursos públicos no Distrito Federal.

A análise das justificativas apresentadas pelas Unidades permite uma visão geral dos aspectos que necessitam ser aperfeiçoados. Nota-se, de início, que há uma concentração de fatores negativos no bloco de perguntas relativas à *implementação dos programas*. Entre estes fatores, destacaram-se: a insuficiência de créditos orçamentários, o excesso de contingenciamento, a não liberação de quotas financeiras ou a excessiva demora em sua liberação, a deficiência de pessoal concursado e estável em diversas unidades, além de poucos recursos para aquisição de equipamento e material de consumo adequados à operacionalização das ações.

Esta percepção não deixa de manter uma coerência com alguns indicadores sobre a execução orçamentária e financeira da LOA 2006. Dos 99 programas que compõem ambos os orçamentos, 12 não apresentaram nenhuma execução orçamentária. Tomando como parâmetro os

percentuais de execução em cada programa (valores empenhados / despesa autorizada), constata-se que, dos 87 programas efetivamente implementados em 2006, 28 (ou 32,2%) apresentaram desempenho abaixo de 50%. Contabilizando aqueles que apresentaram execução abaixo de 70%, vemos que o número eleva-se para 40, representando 46,0% do total de programas.

Ressalte-se que, em relação às questões sobre a *concepção dos programas*, as avaliações foram de modo geral positivas, à exceção dos quesitos relativos à formulação de indicadores e à proposição de metas.

Quanto às questões não respondidas, a média de 2,5 abstenções (ou 11,4% do total) pode ser considerada elevada, já que as equipes que participaram da execução dos programas, em princípio, dispõem da vivência e das informações necessárias para emitir o juízo de valor solicitado. Acredita-se que, neste caso, o fator mudança de governo pode ter contribuído para elevar o índice de abstenção, em decorrência da intensa movimentação que ele normalmente provoca nos quadros de pessoal das Unidades. Com isso, é inevitável a perda parcial da memória sobre a execução das ações, afetando principalmente as questões de caráter mais subjetivo.

## **Eficiência, Eficácia e Efetividade**

De acordo com os dispositivos constitucionais e legais atinentes às funções de acompanhamento e controle da atuação governamental, os critérios de avaliação não devem se restringir à averiguação dos aspectos legais da gestão, mas estender-se à verificação da eficiência, eficácia e efetividade de suas ações. De uma forma sumária — e de acordo com a literatura especializada em avaliação de desempenho —, estes conceitos podem ser entendidos como: a utilização produtiva e adequada dos recursos (eficiência); a capacidade de realizar metas e objetivos (eficácia); a promoção de resultados capazes de transformar uma situação existente (efetividade). Ainda que tais conceitos possam ser avaliados isoladamente, o desempenho de uma gestão deve ser julgado pela conjugação dos três fatores, já que, por princípio, a soma de eficiência e eficácia tende a gerar maior efetividade, isto é, maiores resultados.

É preciso reconhecer, em primeiro lugar, que o atual estágio do processo de acompanhamento do PPA não permite uma avaliação adequada dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade que devem reger a gestão pública. No entanto, esta deficiência, ainda que discutida por analistas e gestores públicos em todas as esferas de governo, não é uma particularidade do Distrito Federal. Nesta Síntese da Avaliação do PPA em 2006 buscou-se, nos instrumentos existentes, um conjunto específico de informações que pudesse subsidiar esta avaliação, mesmo que de forma incompleta.

## Eficiência

Uma das alternativas para se avaliar a eficiência em relação ao conjunto dos programas constantes da LOA é a comparação do montante destinado ao Programa Apoio Administrativo, que agrega as despesas de custeio relativas aos recursos humanos e materiais de todas as unidades do Poder Executivo, em relação ao total da despesa destinada aos programas de natureza finalística. Com esse parâmetro, a eficiência da ação governamental estará sendo avaliada pela ótica do gasto, medida pela relação entre o dispêndio com as atividades meio e as atividades fim. Por essa ótica, quanto menor a proporção do dispêndio com as atividades meio, maior será a eficiência na utilização desses recursos, visto que a produtividade do gasto operacional será maior.

A tabela abaixo mostra a proporção do gasto operacional para os exercícios de 2005 e 2006, considerando ainda as fases de execução orçamentária.

### AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA GESTÃO GOVERNAMENTAL — EXERCÍCIOS DE 2005 E 2006 —

(Relação entre gasto administrativo e gasto finalístico, segundo as fases de execução orçamentária)

FASES DE EXECUÇÃO	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado
<b>ANO</b>	<b>2005</b>			
Programa Apoio Administrativo	1.758.022.213	2.266.424.358	2.160.281.537	2.153.178.620
Total dos Programas Finalísticos (1)	4.098.117.946	4.338.663.138	3.350.952.373	3.206.876.216
<b>Administrativo / Finalísticos (%)</b>	<b>42,90</b>	<b>52,24</b>	<b>64,47</b>	<b>67,14</b>
<b>ANO</b>	<b>2006</b>			
Programa Apoio Administrativo	2.036.196.964	2.761.905.596	2.678.794.950	2.667.911.527
Total dos Programas Finalísticos (1)	4.029.168.818	4.757.338.788	3.662.708.015	3.503.422.892
<b>Administrativo / Finalísticos (%)</b>	<b>50,5</b>	<b>58,1</b>	<b>73,1</b>	<b>76,2</b>
<b>Diferença % (2006-2005)</b>	<b>7,6</b>	<b>5,8</b>	<b>8,7</b>	<b>9,0</b>

(1) O total dos programas finalísticos exclui os programas Apoio Administrativo; Valorização da Função Pública; Operação Especial; Atuação Legislativa; Controle Externo; Gestão da Política de Correição, Ouvidoria e Controle Interno; Modernização da Gestão do Planejamento; Programa de Modernização e Gestão do Processo Orçamentário; Melhoria da Gestão Pública; Divulgação Oficial e Reserva de Contingência, cujos gastos possuem impacto imediato apenas no âmbito da administração pública.

Entre os exercícios de 2005 e 2006, houve aumento da participação do gasto administrativo em todas as fases da execução orçamentária. Já na previsão da Dotação Inicial, o percentual passou de 42,9% para 50,5%, um acréscimo de 7,6 pontos percentuais. Analisando os totais da despesa Empenhada, o acréscimo do gasto administrativo foi da ordem de 8,7 pontos percentuais, alcançando 73,1% do gasto com programas de natureza finalística em 2006. Contabilizando a despesa efetivamente liquidada ao final do exercício, o aumento do gasto administrativo foi ainda maior, passando de 67,1%, em 2005, para 76,2% em 2006 (9 pontos percentuais acima). Considerando que a eficiência, neste caso, é inversamente proporcional à participação do gasto administrativo, pode-se inferir que a gestão governamental em 2006 caminhou no sentido contrário ao princípio da maior eficiência, reduzindo a **produtividade do gasto** administrativo, quando comparada à execução orçamentária em 2005.

É preciso ter em conta que esta avaliação considera a produtividade dos recursos administrativos apenas da ótica do gasto, ou seja, da execução orçamentária, embora, no âmbito da avaliação de desempenho, este parâmetro tende a exercer uma influência predominante sobre os demais. No entanto, uma avaliação mais abrangente da eficiência da gestão deve considerar a relação entre gasto administrativo e os resultados em termos das metas físicas alcançadas. Isto porque uma eventual racionalização do próprio gasto finalístico pode levar à obtenção de maiores resultados, mesmo com a manutenção ou redução de recursos para os programas dessa natureza. Este aspecto será considerado mais adiante, nos tópicos relativos à avaliação da eficácia e efetividade.

Do ponto de vista da **adequação do gasto** em relação às metas físicas previstas na LOA 2006 — que consiste num segundo parâmetro de avaliação da eficiência —, pode-se recorrer à percepção das unidades setoriais em relação a dois quesitos constantes do questionário, pertencentes ao bloco de questões sobre a Implementação dos Programas, quais sejam: (a) crédito orçamentário para o cumprimento das metas estipuladas; e (b) execução financeira do programa. O primeiro pergunta se a *Dotação Inicial* esteve adequada à dimensão das metas físicas propostas na LOA e o segundo indaga se o processo de *Liberação dos Recursos Financeiros* ocorreu de forma tempestiva e em valor compatível com as despesas necessárias à execução das atividades. O resultado da avaliação destas questões encontra-se na tabela abaixo.

### **AValiação das Unidades sobre Adequação Orçamentária e Financeira em relação às Metas Propostas**

Fatores de Eficiência	Dotação Orçamentária Adequada [questão 2. a) do questionário]						Liberação Financeira Adequada [questão 2. b) do questionário]					
	Otimo	Bom	Regular	Ruim	Não Informado	TOTAL	Otimo	Bom	Regular	Ruim	Não Informado	TOTAL
CONCEITOS DA AVALIAÇÃO												
RESPOSTAS DAS UNIDADES	18	53	28	35	3	137	15	43	35	43	1	137
PARTICIPAÇÃO %	13,1	38,7	20,4	25,5	2,2	100,0	10,9	31,4	25,5	31,4	0,7	100,0

A tabulação das questões sobre a adequação orçamentária e financeira dos programas constantes do PPA em 2006 abrange um universo de 77 programas, que é representativo dos 99 programas que compõe o presente Relatório. O conjunto de ações desses programas recebeu um total de 137 respostas, sendo que, em diversos casos, uma mesma unidade pode ter respondido por mais de uma ação ou programa. A avaliação quanto à adequação da *dotação orçamentária* obteve avaliação positiva em apenas 51,8% dos conceitos emitidos pelas unidades (soma dos percentuais de *ótimo* e *bom*). Entre os conceitos negativos, *regular* e *ruim*, o percentual de *ruim* foi significativamente elevado (25,5%). No quesito sobre a adequação da *liberação financeira* o percentual de avaliações positivas foi ainda menor, de apenas 42,3%, e o percentual de ruim mais elevado (31,4%). Comparando-se os resultados dessa avaliação com os índices de execução orçamentária, medidos pela relação entre despesa empenhada e despesa autorizada, pode-se inferir que as avaliações negativas refiram-se, em sua grande maioria, aos programas de natureza finalística, já que os principais programas relacionados à atividade meio apresentaram índices de execução orçamentária acima de 90%.

### Eficácia

O princípio da eficácia foi avaliado pelas unidades por meio de questão específica, relativa ao *cumprimento das metas físicas*. Para responder a esta questão, as unidades utilizaram a seguinte correlação de conceitos:

CONCEITO	MEDIDA DE ALCANCE
• Dentro do previsto	Acima de 80% do previsto
• Abaixo do previsto	Entre 50% e 79%
• Muito abaixo do previsto	Abaixo de 49%
• Não cumpridas	0,0%

Os resultados da tabulação dessa questão encontram-se na tabela abaixo.

### AVALIAÇÃO DAS UNIDADES SOBRE A EFICÁCIA NO CUMPRIMENTO DAS METAS

FATOR DE EFICÁCIA	CUMPRIMENTO DE METAS					
CONCEITOS DA AVALIAÇÃO	Mais de 80%	Entre 50% e 79%	Abaixo de 49%	0,0%	Não Informado	Total
RESPOSTAS DAS UNIDADES	70	16	34	7	11	138
PARTICIPAÇÃO %	50,7	11,6	24,6	5,1	8,0	100,0

A questão relativa ao cumprimento de metas físicas foi igualmente respondida para um universo de 77 programas, recebendo um total de 138 respostas. Na percepção das unidades, o cumprimento das metas físicas apresentou um percentual acima de 80% em apenas 50,7% das avaliações. Este resultado mantém certa coerência com a avaliação da eficiência relativa às questões de adequação orçamentária e financeira, as quais apresentaram conceitos positivos de 51,8% e 42,3%, respectivamente. As metas com realizações  *muito abaixo do previsto*  chegaram a 24,6% e aquelas com realização zero representaram 5,1% das avaliações, somando 29,7% do total. Este índice mantém, mais uma vez, a coerência com as avaliações da eficiência na alocação dos recursos, cujos percentuais do conceito  *ruim*  foram de 25,5%, para adequação orçamentária, e 31,4% para adequação financeira. Esta constatação permite inferir que a gestão dos programas contidos no PPA em 2006 não primou pela consideração dos princípios da eficiência e eficácia no processo de implementação de suas ações. Embora diversos outros fatores certamente possam ser elencados como justificativa para uma realização de metas abaixo do previsto, os dados indicam que os índices de ineficiência conferidos à gestão pelas avaliações das unidades parecem ter exercido uma influência prejudicial à eficácia no cumprimento das metas.

### **Efetividade**

A avaliação da efetividade de uma ação é, em qualquer contexto, uma dimensão sempre mais complexa e, em muitos casos, os instrumentos de verificação disponíveis não permitem a construção de indicadores adequados, seja pela própria natureza da ação a que se refere, seja pelos custos envolvidos na obtenção das informações necessárias à sua apuração. Avaliar efetividade é perceber a melhoria de uma situação existente, provocada por uma ação implementada com esse objetivo. Para tanto, é preciso dispor de indicadores que possam traduzir a situação-problema e, além disso, que seja possível acompanhar sua evolução ao longo do tempo.

Nesse aspecto, é preciso reconhecer que o Governo do Distrito Federal tem muito que avançar em relação às práticas de acompanhamento e avaliação de suas ações. O PPA 2004-2007 compõe-se de 99 programas, cujas ações deveriam ser acompanhadas por meio de 233 indicadores, definidos pelas unidades à época de sua elaboração. Contabilizando as respostas dadas ao questionário de avaliação do PPA 2006, constatamos que apenas 83 indicadores (ou 35,6% do total) receberam alguma informação acerca de seu desempenho. A  *lacuna de informações*  é, portanto, significativa. A maioria das unidades justificou a ausência dessas informações pelo status de  *indicador em apuração* , denotando que o desenvolvimento dos indicadores propostos quando da elaboração do PPA não foi objeto de preocupação dos gestores ao longo dos três primeiros anos do PPA 2004-2007. Também foi recorrente a justificativa de que o indicador proposto não se mostrava adequado, por não refletir os efeitos próprios da ação a que se refere, o que chama a atenção para a necessidade de  *revisão dos indicadores* .

Por meio da análise qualitativa das respostas, identificou-se, ainda, que 21 dos indicadores informados não apresentavam os atributos indispensáveis à avaliação de efetividade, sendo, portanto, considerados *inválidos*. Para os 62 indicadores restantes, procurou-se avaliar o seu desempenho de duas formas: (a) o percentual de realização do indicador em 2006, comparando-se com a meta proposta no PPA para o mesmo ano; e (b) a evolução do indicador ao longo dos três primeiros anos do PPA (2004-2006). Esta análise foi mais uma vez prejudicada pela *insuficiência de dados* (campo preenchido de forma incompleta) em 24 respostas, restando, assim, 38 indicadores passíveis de avaliação quanto ao alcance de metas e 39 quanto à evolução no tempo. Os resultados consolidados para o conjunto desses indicadores foram os seguintes.

#### DESEMPENHO DOS INDICADORES DO PPA – ANO 2006

PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO EM 2006			EVOLUÇÃO 2004-2006		
Intervalos de Realização	Número de Programas	%	Tipo de Evolução	Número de Programas	%
Maior ou igual 100%	17	44,7	Positiva	24	61,5
Menor que 100% e maior ou igual a 70%	12	31,6	Inalterada	5	12,8
Menor que 70%	9	23,7	Negativa	10	25,6
<b>TOTAL INDICADORES</b>	38	100,0	<b>TOTAL INDICADORES</b>	39	100,0

Para o conjunto dos 38 indicadores analisados houve alcance ou superação das metas propostas em 17 programas (44,7%), destacando-se: os programas educacionais, em razão de sua relevância, cujos resultados em 2006 possibilitaram manter a *taxa de alunos atendidos nos ensinos fundamental e médio* em 100%; o programa Controle de Doenças Transmissíveis, na área da Saúde, pela *cobertura vacinal* que atingiu 99,3% da população com menos de um ano de idade; o programa Desenvolvimento do Agronegócio, no âmbito da Assistência Técnica e Extensão Rural, pelo *atendimento a produtores rurais* em número cinco vezes maior que a meta prevista; e, por fim, o programa Cidadania Tributária, pelo crescimento do *índice real da arrecadação* em percentual nove vezes maior que o previsto no início do ano.

Entre os 12 indicadores com desempenho regular, consideradas as realizações entre 70% e 100%, chama a atenção o comportamento do indicador relativo ao *coeficiente de mortalidade neonatal precoce por mil nascidos vivos*, cujo resultado foi de 6,9 para uma meta de 6,2. Por ser

indicador de natureza negativa (o aumento do coeficiente significa queda de desempenho), o crescimento de 11% expressa uma realização 89% abaixo da meta pretendida. O *coeficiente de mortalidade infantil por mil nascidos vivos* (para crianças com até cinco anos) teve desempenho melhor, mas ainda ficou abaixo de 100% (realização de 13,6 para meta de 13,5). Vale ressaltar que promover a queda contínua de ambos esses indicadores faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecidos pelas Nações Unidas para o ano de 2015. O desempenho abaixo do esperado nas ações de prevenção da mortalidade neonatal e infantil deve, portanto, ser objeto de preocupação das autoridades distritais, sob pena de ficar à margem de uma das mais expressivas mobilizações mundiais pela melhoria do bem estar social, por meio da redução da desigualdade de acesso à saúde, à educação e à renda.

Entre os programas correspondentes aos 9 indicadores com desempenho insatisfatório (abaixo de 70%) destacam-se aqueles cujas situações-problema estiveram presentes na mídia local: o Renda Universidade, com o objetivo de reduzir a *desigualdade de acesso ao ensino superior*, contemplou apenas 1,3 mil estudantes para uma meta de 5 mil (26,6%); no âmbito da melhoria dos serviços públicos, a *capacitação de servidores* obteve realização de 37,4% e a ampliação das *unidades de atendimento do Na Hora*, 54,5%; e, por fim, a fiscalização de terras públicas, com realização de apenas 26,6%.

Quanto à evolução no período 2004-2006, houve melhoria em 24 dos 39 indicadores analisados (61,5%), o que aponta para um *desempenho regular* no que tange ao enfrentamento das situações-problema priorizadas pelo governo local. Merece destaque a evolução positiva dos seguintes indicadores: os relativos à recuperação de infratores, com crescimento de 44,7% do *número de sentenciados contratados pelo setor público*, por meio do programa Reintegra, e de 78,2% no *número de sentenciados ressocializados*; a duplicação das *unidades de atendimento do Na Hora*, que passou de 3 para 6, consolidando a imagem do programa no DF; a *promoção de atividades culturais*, cujo número de eventos aumentou em 53,3%; a *produtividade nas atividades de controle externo* por meio do TCDF, que elevou-se em 3 dos 4 indicadores relativos à celeridade na conclusão e tramitação de processos; o *coeficiente de mortalidade infantil*, que baixou de 13,8 para 13,6; o *grau de insatisfação do usuário de transporte coletivo*, que decaiu de 71,5% para 51,5%; o *coeficiente de mortes por 10 mil veículos*, com redução de 5,5 para 5,0; e, por fim, mais uma vez, o *número de produtores atendidos* pelo programa Desenvolvimento do Agronegócio, que multiplicou-se por 4 entre os anos de 2004 e 2006.

Cinco indicadores mantiveram-se inalterados durante o período em questão, com a maioria deles mantendo taxas de atendimento ou cobertura de 100% da clientela, a exemplo dos percentuais de *alunos atendidos nos ensinamentos fundamental e especial*, do *fornecimento de sangue* às unidades públicas de saúde e da taxa de *divulgação dos atos, fatos e políticas públicas* do GDF, no âmbito da área de comunicação social.

Entre os dez indicadores que apresentaram evolução negativa (25,6%) destacam-se, por sua relevância, os relativos à fiscalização de terras públicas, que decaiu em 51%, e o número de crianças e adolescentes assistidos, com redução de 24,1%.



## Conclusões

Os resultados consolidados da avaliação do PPA em 2006 demonstraram alguns avanços, mas também recuos e desvios que apontam a necessidade de melhoria em aspectos relevantes para o desempenho da gestão governamental. Como enfatiza a Sinopse do Cenário Macroeconômico, o Distrito Federal não apresenta problemas de restrição orçamentária, quando comparado às demais unidades da federação, em virtude do seu crescimento econômico favorável e de sua elevada renda per capita. Tais fatores se refletem positivamente na arrecadação tributária, o que resultou, em 2006, num montante de despesa autorizada superior à dotação inicial prevista na LOA. Nesse sentido, os incentivos fiscais e outras ações de fomento, como a implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico, certamente contribuíram para atrair empresas e expandir a atividade produtiva local. Como reflexo, é sabido que, ao longo de 2006, a geração de empregos foi elevada e as taxas de desemprego regrediram significativamente, embora permaneçam em patamares elevados.

Historicamente, os problemas do Distrito Federal originam-se, principalmente, da forte desigualdade de renda, com focos de concentração de pobreza em um número preocupante de Regiões Administrativas, fator agravado pela Região do Entorno, cujas carências sociais e econômicas implicam em maior demanda de políticas públicas para o governo distrital. Nesse contexto, a atuação governamental tem a função precípua de buscar a reversão dessa tendência histórica, o que implica na necessidade de focar o gasto público em problemas estruturais e promover ajustes de gestão que levem à maior eficiência e eficácia de suas ações. Os resultados da avaliação de desempenho do PPA em 2006 mostraram que a gestão governamental não proporcionou muitos avanços nesse sentido. O percentual de execução do orçamento de investimento das empresas estatais esteve muito abaixo do previsto inicialmente na LOA de 2006. No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, os gastos administrativos aumentaram em proporção superior aos gastos finalísticos, quando comparados ao exercício de 2005, e esta proporção foi crescente ao longo das fases da execução orçamentária em 2006. Em contrapartida, a execução orçamentária e financeira de grande parte dos programas não foi satisfatória, comprometendo o alcance das metas físicas e, por consequência, os objetivos pretendidos com a implementação desses programas. A inadequação quanto à insuficiência da disponibilidade financeira para um número significativo de programas, enfatizada nas avaliações feitas pelas unidades, contrasta com a elasticidade verificada na receita e na despesa autorizada, indicando que houve concentração excessiva de recursos em alguns programas, notadamente naqueles relacionados à atividade meio. Este fato denota, igualmente, que as unidades setoriais tiveram pouca autonomia em relação à execução de seus respectivos orçamentos.

Deve ser ressaltado, no entanto, que a presente avaliação não contou com informações adequadas para boa parte dos programas, especialmente no que se refere ao comportamento dos seus indicadores, pelas razões citadas anteriormente. Em decorrência, não foi possível considerar os resultados de programas importantes, tais como o Renda Minha e outros direcionados para suprir a insuficiência de renda familiar, os

quais absorveram somas expressivas de recursos em 2006. Assim, o impacto positivo dessas ações nos indicadores de desigualdade deixou de ser avaliado, pela ausência de iniciativas quanto à medição de seus resultados. Ressalta-se aí um ponto relevante da gestão governamental, relacionado ao pouco aproveitamento das fontes de informação disponíveis. Um número significativo de indicadores poderia ser construído, por exemplo, com base na Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED/DF, realizada mensalmente por meio de amostra domiciliar, o que viabiliza um levantamento extenso de informações obtidas diretamente da população, engendrando grande potencial de aferição de resultados para diversos programas de natureza social e econômica. O Cadastro Único, da mesma forma, não tem sido utilizado como fonte de acompanhamento das ações de transferência de renda. Na área da saúde, é sabido o potencial de informações existentes para a construção de indicadores importantes, o qual, no entanto, não tem sido devidamente utilizado no âmbito do PPA. Assim, parte dos resultados que poderiam contribuir para melhorar a avaliação do desempenho governamental não aparece neste relatório, pela insuficiência de informações.

Finalizando, espera-se que esta avaliação do PPA em 2006 possa contribuir para a reflexão dos atores interessados na gestão do Governo do Distrito Federal, facilitando a busca de soluções no sentido do seu aprimoramento. A mensagem subjacente aos resultados obtidos revela um potencial considerável de intervenção governamental, cujos programas, implementados de forma efetiva, constituem instrumentos poderosos de transformação social, econômica e ambiental.

# **Anexos**