



Artigo

Orçamento por desempenho: uma análise sobre a relação entre o desempenho da Secretaria de Atenção da Saúde e os recursos orçamentários alocados em suas ações

Performance budget: an analysis of the relationship between the performance of the Secretariat of Health Care and the budgetary resources allocated in its actions

Presupuesto por desempeño: un análisis sobre la relación entre el desempeño de la Secretaría de Atención de la Salud y los recursos presupuestarios asignados en sus acciones

Márcia Grzybowski¹, Rogério João Lunkes² Maurício Vasconcellos Leão Lyrio³.

¹ Filiação institucional. Graduanda em Ciências Contábeis na Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Correspondência: mar.grz@hotmail.com

² Filiação institucional. Possui graduação em Ciências Contábeis, mestrado e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, e Pós-Doutorado pela Universidad de Valencia, CV, Espanha. Atualmente é Professor Associado III da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Correspondência: rogeriolunkes@hotmail.com

³ Filiação institucional. Administrador na Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina, atualmente é Coordenador Técnico de Processos de Gestão e Sustentação do Poder Executivo Estadual. Doutor em Administração e Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Correspondência: mauriciovl@gmail.com

Resumo

O presente artigo objetiva analisar a alocação de recursos orçamentários nas ações funcionais programáticas da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), que faz parte do Ministério da Saúde do Poder Executivo Federal, com vistas de verificar se o desempenho da ação é considerado no momento de alocação de recursos. O estudo segue a linha de investigação conhecida como Performance-Based Budgeting (PBB) - Orçamento Baseado em Desempenho e utiliza estatística descritiva, organizando os dados quantitativos referentes aos resultados alcançados e recursos alocados nas ações funcionais programáticas coletadas dos relatórios de gestão da SAS, no período de 2010 a 2014. Os resultados evidenciaram que não houve relação entre a eficiência do programa e a alocação de recursos para o ano seguinte, o que vem de encontro às premissas do PBB, de que os recursos devem ser alocados conforme a eficiência dos programas.

Palavras-Chaves: Orçamento, orçamento baseado em desempenho, orçamento em saúde pública.

Abstract

This article aims to analyze the allocation of budgetary resources in the functional actions of the Health Care Secretariat (SAS), which is part of the Ministry of Health of the Federal Executive Branch, in order to verify if the performance of the action is considered at the time of resource allocation. The study follows the Performance-Based Budgeting (PBB) research line and uses descriptive statistics, organizing the quantitative data regarding the results achieved and resources allocated in the programmatic functional actions collected from the management reports of SAS, period from 2010 to 2014. The results showed that there was no relation between the efficiency of the program and the allocation of resources for the following year, which is in line with PBB premises, that resources should be allocated

according to the efficiency of the programs.

Keywords: Budget, performance-based budget, public health budget.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la asignación de recursos presupuestarios en las acciones funcionales programáticas de la Secretaría de Atención a la Salud (SAS), que forma parte del Ministerio de Salud del Poder Ejecutivo Federal, con miras a verificar si el desempeño de la acción se considera en el momento de asignación de recursos. El estudio sigue la línea de investigación conocida como Performance-Based Budgeting (PBB) - Presupuesto Basado en Desempeño y utiliza estadística descriptiva, organizando los datos cuantitativos referentes a los resultados alcanzados y recursos asignados en las acciones funcionales programáticas recogidas de los informes de gestión de SAS, el período de 2010 a 2014. Los resultados evidenciaron que no hubo relación entre la eficiencia del programa y la asignación de recursos para el año siguiente, lo que viene en contra de las premisas del PBB, de que los recursos deben ser asignados conforme la eficiencia de los programas.

Palabras Clave: Presupuesto, presupuesto basado en desempeño, presupuesto en salud pública.

Introdução

Desde a implantação no Brasil do modelo da Administração Gerencial, no ano de 1995, busca-se efetividade e eficiência na alocação dos recursos no setor público por meio da correta aplicação do orçamento. A publicidade dada pelo governo às receitas e despesas públicas facilitou ao cidadão brasileiro acompanhar o planejamento governamental, sua execução e os resultados obtidos. A divulgação desses instrumentos de transparência serve para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar as contas públicas.

O presente artigo trata da questão da alocação de recursos públicos, exclusivamente no âmbito da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), que faz parte do Ministério da Saúde (MS) do Poder Executivo Federal. A partir de seu Relatório de Gestão é possível verificar a consonância entre a alocação de recursos e os objetivos estratégicos estabelecidos no Planejamento Estratégico do Ministério, sendo esse planejamento construído e discutido de forma democrática e participativa (Brasil, 2015).

Dentre os princípios fundamentais da Administração Pública, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, está o princípio da eficiência, fruto da implantação da Administração Gerencial, cujo foco se concentra nos controles ao longo do exercício financeiro que, além de proporcionar mais autonomia nas diversas decisões dos entes públicos, objetiva obter uma melhor relação custo/benefício dos diversos recursos aplicados para que os serviços públicos sejam executados conforme a necessidade da sociedade e prestados com rapidez, simplicidade e economicidade (Alexandrino; Paulo, 2014).

Além disso, Di Pietro (2010) acrescenta que o princípio da eficiência é aplicado sob dois aspectos, um relativo à atuação do agente público, que deverá se comprometer em exercer com máximo desempenho suas funções e o outro é a forma de estruturar, disciplinar e organizar a Administração Pública visando atingir uma excelente prestação de serviços.

Na doutrina da Administração Pública muito se debate a respeito da economicidade – estabelecida pelo Art. 70 da Constituição Federal de 1988 – da utilização dos recursos públicos para que sejam alcançados os objetivos preestabelecidos, conquanto precisam ser observadas a eficiência, a eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos. Uma aplicação de recursos adequada deve ser ao mesmo tempo eficiente, eficaz e efetiva, pois para ser eficiente deve-se buscar a melhor utilização dos recursos, ou seja, diminuir os custos ou aumentar a produtividade e, ao mesmo tempo, manter a qualidade na prestação dos serviços. Consequentemente, evitando desperdícios, deve ser eficaz no alcance da meta preestabelecida e efetiva quanto ao impacto dos resultados sobre a população que necessita de determinado serviço verificando quais foram as mudanças obtidas e o que foi agregado após a aplicação do recurso.

Para atingir o objetivo desta pesquisa, idealiza-se responder a seguinte pergunta: *O desempenho das ações orçamentárias no âmbito da SAS exerce influência na alocação de recursos do orçamento em seus diversos programas de trabalho?* Frente a uma sociedade que cada vez mais clama pela boa utilização do orçamento público, busca-se analisar informações a respeito da alocação de recursos da Secretaria de Atenção à Saúde e o desempenho alcançado por ação orçamentária, e se esse desempenho serviu de base para a alocação dos recursos para o ano seguinte.

Justifica-se o estudo com base na importância dada ao processo de planejamento orçamentário com base em referenciais econômicos e de desempenho. Conforme argumenta Bovaird (2005), o interesse na avaliação do desempenho do setor público vem crescendo na segunda metade do séc. XX de forma alinhada ao crescimento contínuo dos gastos públicos. Nesse ambiente de restrição orçamentária, Ho (2011) argumenta que diversas organizações vêm recomendando relacionar o orçamento ao desempenho com vistas à melhor alocação de recursos. No setor de saúde pública não é diferente, sendo o financiamento da saúde e a sustentabilidade dos gastos nesse setor uma preocupação constante na literatura (Teixeira; Teixeira, 2003; Carvalho; Paulus-Júnior; Cordoni-JR, 2008; Rodrigues e cols., 2009; Scatena; Viana; Tanaka, 2009), o que mostra a relevância dos estudos dessa natureza. Este texto busca contribuir com os estudos relacionados a esse tema, com uma ilustração dessa relação no âmbito da SAS.

Para alcançar seu objetivo, o estudo inicialmente promove, em sua seção 2, uma discussão sobre os pressupostos do performance-based budgeting – PBB e apresenta estudos anteriores sobre o tema; em seguida apresenta na seção 3 a metodologia adotada em sua condução; para, na seção 4, apresentar o objeto de estudo e os resultados obtidos. Em sua seção 5 tece considerações finais sobre esses resultados bem como apresenta suas limitações e sugestões para trabalhos futuros.

1. Referencial Teórico

O referencial teórico deste estudo busca inicialmente realizar uma discussão sobre a origem do Performance-based Budgeting e sua abordagem de análise; em seguida apresenta estudos anteriores envolvendo questões orçamentárias no setor de saúde pública.

1.1. PBB – Performance-Based Budgeting: origem e abordagem

Diamond (2003) relata que os elementos do orçamento por programa surgiram antes da segunda Guerra Mundial, no entanto, o orçamento por desempenho está relacionado às reformas de 1950 nos Estados Unidos, sendo essas as responsáveis pela tentativa de utilização de informações de desempenho para o planejamento orçamentário, assim como serviram para a reorganização do processo de confecção do orçamento federal nos Estados Unidos, focalizando em insumos e incluindo as saídas associadas a sua utilização. Entretanto, o orçamento por desempenho somente teve êxito quando a Comissão Hoover, responsável pela função executiva de governo, no ano de 1949, aderiu e influenciou a sua utilização. Hager, Robson e Wilson (2001) complementam que dentre os princípios básicos do PBB estão os objetivos, os quais devem estar contidos em planos estratégicos com valores preestabelecidos; a elaboração de medidas de desempenho específicas por programa através de indicadores; e a responsabilização dos gerentes pelos resultados dos recursos alocados, ou seja, eles devem prestar contas de suas ações.

De um modo geral, a implantação do orçamento por desempenho não veio de uma extensa história de avanços na área orçamentária, mas sim de determinadas ações administrativas científicas de Frederick Taylor, acarretando assim a imposição pública para que as atividades governamentais fossem mais eficientes. Outro fator que contribuiu para o avanço do orçamento por desempenho foi o crescimento das obrigações governamentais perante a sociedade. Com o aumento dos gastos por causa da expansão do governo na época do “New Deal” (Novo Acordo), ocorrido nos anos de 1933 a 1936, após a grande depressão de 1929, e devido à criação de novas agências e de diversos programas sociais, foi necessária uma revisão das práticas orçamentárias, exigindo a implantação de uma forma de gestão pública nos processos orçamentários, sendo o orçamento por desempenho a melhor escolha, pois possuía foco em gestão agregado a controles, tornando-se um avanço em relação às práticas tradicionais de orçamento da época (Nguyen, 2007).

Cavalcante (2010) acrescenta que o surgimento do modelo *planning, programming budgeting system* (PPBS), com origem nos anos 60 no governo norte-americano, serviu de base para o surgimento de outros modelos como o *output budget*, *program budgeting* e o *zero-base budgeting*, todos eles foram coadjuvantes para que nos anos 90 pudesse ser desenvolvido o orçamento por desempenho - *performance-based budgeting* ou *new performance budgeting*, cujo propósito é a alocação de recursos conforme estabelecido nos objetivos e metas dos programas, sempre se baseando em indicadores ou medidas de efetividade e eficiência anteriores, além da aplicação de um sistema de *accountability* de gestores procurando punir resultados ruins e premiar os bons.

Hager, Robson e Wilson (2001) concordam que as reformas orçamentárias de 1990 se focaram no orçamento baseado em desempenho, pois o PBB concentra-se nos resultados dos programas, mais especificamente os programas que são solicitados ao governo pela população, tais como, segurança, saúde e educação para que sejam mais eficazes. Relatam que o orçamento baseado em desempenho trata-se de técnica orçamentária que une dotações com a finalidade de análise dos resultados por programas. Ressaltam ainda, que o PBB ficou popularmente conhecido através do livro *Reinventando o Governo*, dos renomados escritores Osborne e Gaebler, lançado em 1992, porém o método já não era novidade.

Burkhead (1956, citado por Diamond, 2003) dispõe que, nos primeiros anos da implantação do orçamento por desempenho, o mesmo não era tido como uma mudança que fundamentaria a decisão do orçamento, mas sim, seria uma ferramenta útil para poucas operações fundamentadas em serviço. Outro ponto que prejudicava a implantação do método era a contabilidade inapropriada, a qual não possibilitava a obtenção dos custos totais das operações governamentais, além do desinteresse por parte dos responsáveis pela tomada de decisões a partir das informações obtidas do orçamento por desempenho.

Kelly e Rivenbark (2003 citado por Nguyen, 2007) dispõem que orçamento por desempenho é um método de combinação da responsabilidade financeira com a operacional, sendo essa a referência de eficácia e economia nas execuções dos serviços públicos enquanto que a responsabilidade financeira retrata minuciosamente a origem do dinheiro dos impostos e onde são aplicados.

Hager, Robson e Wilson (2001) afirmam que dentre os diversos benefícios obtidos com a utilização do orçamento por desempenho está o de que os funcionários governamentais fiquem mais preocupados com os resultados que serão gerados através de suas decisões, pois possuem discricionariedade, e a partir das medidas de resultado podem distribuir de maneira mais eficaz os recursos nos diversos programas sob sua responsabilidade. Joyce (1999, citado por Hager; Robson; Wilson, 2001) ressalta que a utilização de medidas baseadas em desempenho, mesmo não completamente aplicadas, acabam por aprimorar a prestação de contas, o processo de planejamento do orçamento e a administração.

1.2. Orçamento na Saúde: pesquisas anteriores

O assunto do orçamento na área de saúde pública está contido no contexto geral das pesquisas sobre orçamento público, a partir do qual é possível realizar um aprofundamento mais específico dando ênfase, no caso desta pesquisa, a alocação de recurso por ação e o seu desempenho na área da saúde.

A experiência do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS é relatada por Teixeira e Teixeira (2003) em estudo no qual buscaram apresentar suas características e tecer comentários sobre a forma de coleta e armazenamento de informações, identificando suas potencialidades como instrumento de gestão. Os autores argumentam que a implantação de sistema como o SIOPS se configura como passo importante para a avaliação e diagnóstico das políticas sociais implementadas pelo setor público, neste caso, no setor de saúde.

Carvalho, Paulus Jr. & Cordoni Jr. (2008) em estudo realizado no âmbito do Paraná argumentam que a Constituição Federal de 1988 garantiu a saúde como direito universal, mas deixou a desejar no que tange à forma e aos montantes destinados ao setor de saúde pública, deixando essas incumbências para leis complementares. A partir desta afirmação, analisaram o comportamento dos gastos com saúde pública entre 1991 e 2006, alegando que houve tendência decrescente de transferências do governo federal até os primeiros efeitos da Emenda Constitucional nº 29 – EC-29, em 2000, sendo que a partir desta data passa a haver uma elevação nos gastos com saúde pública no Paraná.

Souza e cols. (2009) realizaram pesquisa bibliográfica com intuito de descrever e identificar indicadores compatíveis para realização de análise de desempenho econômico-financeiro em hospitais, por se tratar de atividade de grande complexidade necessita de atuação eficiente da gestão orçamentária, além de possuir um efetivo controle de custos. A pesquisa conclui que os índices identificados e selecionados auxiliam o controle e planejamento gerencial, pois somente com a aplicação deles, a partir dos dados das demonstrações financeiras, é possível visualizar informações que serviram de base para o desenvolvimento da gestão econômico-financeira dos hospitais e a tomada de decisão pelos gestores, além de possibilitar a verificação da situação econômico-financeira em que a organização se encontra.

Scatena, Viana e Tanaka (2009:2442), realizando estudo em nível municipal, buscaram analisar a sustentabilidade dos gastos com saúde pública a partir dos orçamentos-base da EC-29, alegando que

[...] ao ter de alocar, em ações e serviços de saúde, percentuais cada vez mais elevados de suas receitas, os municípios podem comprometer outros setores, ou mesmo fomentar conflitos internos entre os vários atores da administração municipal. Isso pode gerar obstáculos à governabilidade municipal, com consequências negativas inclusive ao próprio setor saúde, que, por sua natureza, tem interfaces múltiplas com os demais setores.

Rodrigues e cols. (2009) realizam uma análise da relação entre despesas públicas e atendimento às vítimas de violência, propondo uma metodologia para estimar os custos totais para o sistema público de saúde, concluindo que esses custos chegaram ao montante de 4% dos gastos totais com saúde pública em 2004.

Cavalcante (2010) realizou um estudo de caso procurando verificar a ligação entre os resultados constatados na avaliação dos programas do Planejamento Plurianual (PPA) e as

decisões tomadas na elaboração do orçamento do Governo Federal a partir da incorporação do modelo de orçamento por desempenho no PPA 2000-2003, no âmbito dos Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Para alcançar o objetivo da pesquisa o autor utilizou a regressão simples, mais especificamente o diagrama de dispersão. Os resultados constatados pelo estudo demonstram que foram mínimos os avanços alcançados que influenciam o modo de elaboração do orçamento público brasileiro.

Gonçalves e cols. (2012) realizaram estudos quanto à performance corporativa das cidades localizadas na região sudeste do Brasil com relação à eficiência dos dispêndios dos cuidados primários na área da saúde entre os anos de 2007 a 2010. A conclusão dos autores é que a partir da alocação de recursos realizadas pelos municípios não houve ganho de produtividade.

Jorge e cols. (2013) realizaram sua pesquisa a partir das restrições orçamentárias que ocorreram na Marinha do Brasil, mais precisamente, em seu Sistema de Saúde, com relação à redução da quantidade de serviços oferecidos. A análise ocorreu com dados de sete hospitais navais entre os anos de 2000 a 2008 com intuito de propor sugestões de aperfeiçoamento das medidas de pró-eficiência na aplicação dos recursos utilizados no seu sistema. Após a análise dos dados foi verificado que a redução dos recursos de pessoal e financeiro, apesar de serem obstáculos na prestação de serviços do Sistema de Saúde da Marinha, não são tão expressivos quanto os inicialmente apontados.

O presente estudo dá prosseguimento aos estudos ligados à análise e gestão orçamentária no âmbito da saúde pública. Nesse caso, buscou-se correlacionar o desempenho das ações orçamentárias da SAS com os recursos disponibilizados a essas ações, e com o intuito de verificar se as informações sobre o desempenho das ações influenciam a alocação de recursos no momento da elaboração do orçamento.

2. Metodologia

Em relação ao enquadramento metodológico esta pesquisa apresenta-se como descritiva, verificando o vínculo entre a alocação de recursos e o desempenho apresentado pela SAS em suas ações orçamentárias. Assim, busca o registro, a análise, a classificação e a interpretação de fatos sem modificá-los (ANDRADE, 2002). No que se refere ao tratamento dos dados, trata-se de uma abordagem quantitativa, pois os dados coletados foram tratados e analisados por meio de técnicas de estatística descritiva (Richardson, 1999).

Para a análise dos dados foi utilizada a análise de correlação, tendo como base a proposta estabelecida por Ho (2011). Portanto, busca-se verificar se houve vínculo entre o desempenho das ações do orçamento da SAS a partir da alocação de recursos nessas ações através de indicadores associados. Na análise utilizaram-se duas variáveis, (i) o valor do indicador de desempenho e (ii) o valor do orçamento alocado em cada uma das ações programáticas do orçamento.

Com relação aos dados analisados na pesquisa, os mesmos foram retirados dos Relatórios de Gestão da SAS, entre os anos de 2010 até 2014 e em seguida convertidos em indicador de performance, possibilitando a comparação entre indicadores físicos e valores dos orçamentos dos diferentes programas e ações do orçamento. O indicador de performance utilizado trata-se da divisão dos valores da execução orçamentária e o valor de desempenho físico da ação. O relatório de gestão está previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. A seguir, apresenta-se a fórmula do indicador de performance da análise utilizada.

$$\text{Indicador de Performance} = \frac{\Delta \text{ execução orçamentária}}{\Delta \text{ desempenho físico da ação}}$$

O indicador de performance utilizado, bem como as hipóteses testadas foram inspiradas em estudo anterior realizado para o setor de educação por Lyrio e cols. (2014). Na análise utilizaram-se dois cenários, os quais são: C1 = o orçamento do ano seguinte foi constituído a partir da influência do desempenho da ação do ano anterior; e, C2 = há influência no desempenho da ação do ano seguinte frente a um aumento orçamentário em relação ao ano anterior. Para o cenário C1 é verificado se as ações que receberam mais recursos foram as que tiveram melhor desempenho no ano anterior, sendo assim, é evidenciado que a alocação de recursos foi constituída a partir de dados de desempenho orçamentários anteriores. Para a C2 verifica-se a hipótese em que há menor desempenho da ação no anterior e conseqüentemente há um aumento orçamentário para o ano seguinte e através dessa alocação houve uma melhora no desempenho da ação. A seção 4, a seguir, se dedica a apresentar e analisar os resultados obtidos no estudo.

3. Apresentação e Análise dos Resultados

Nesta seção, inicialmente é apresentada a instituição analisada, a saber, a Secretaria de Atenção à Saúde – SAS, em seguida são apresentados e discutidos os resultados encontrados.

3.1. Apresentação da Instituição: Secretaria de Atenção à Saúde

A Secretaria de Atenção à Saúde está inserida no organograma do Ministério da Saúde, instituído, através da Lei nº 1.920, de 25 de julho 1953, o Ministério é um órgão pertencente ao Poder Executivo Federal, o qual é responsável pela elaboração e organização dos planos e políticas públicas direcionadas para assistência, prevenção e promoção da saúde dos brasileiros. A SAS está entre as sete secretarias que compõe a estrutura central do MS, sendo constituída pelos departamentos de Ações Programáticas Estratégicas, Atenção Especializada, Atenção Básica e de Regulação, Controle e Avaliação. É através dos quatro departamentos e seguindo os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) que a SAS integra-se com as políticas de atenção básica e especializada no quesito de formulação e implementação das mesmas.

Dentre as 18 competências estabelecidas pelo Art. 17 do Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016, que estabelece a estrutura regimental do MS, citam-se os incisos I, III, IV e X que são competências diretamente ligadas ao objetivo desse trabalho e dispõem a respeito da competência da SAS. O inciso I estabelece – “participar da formulação e implementação da política de atenção à saúde, observados os princípios e as diretrizes do SUS”; inciso III – “estabelecer normas, critérios, parâmetros e métodos para o controle da qualidade e para a avaliação da atenção à saúde”; inciso VI – “coordenar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, as atividades das unidades assistenciais do Ministério da Saúde” e inciso X – “participar da elaboração, da implantação e da implementação de normas, instrumentos e métodos que fortaleçam a capacidade de gestão do SUS nas três esferas de governo”.

A SAS participa da elaboração do orçamento da saúde, mas o órgão diretamente responsável pela aprovação do orçamento é Conselho Nacional de Saúde (CNS), órgão colegiado, vinculado ao MS. Além da responsabilidade de aprovação e planejamento do orçamento, o CNS por ser a instância máxima do Sistema Único de Saúde, possui, entre outras competências, o acompanhamento da execução orçamentária, fiscalização, monitoramento, deliberação e acompanhamento das políticas públicas de saúde. A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 198 definiu que os serviços e ações públicas na área da saúde constituem uma rede hierárquica e regional formando um sistema único e dentro da sua organização previu que houvesse descentralização das esferas de governo. Diante disso a União os Estados e os Municípios elaboraram seu próprio Planejamento Plurianual, sua Lei de Diretriz Orçamentária e sua Lei Orçamentária Anual seguindo as diretrizes de seus governos federal, estadual e municipal.

3.2. Análise do Desempenho das Ações Orçamentárias a partir da Alocação de Recursos

Para a análise da influência da alocação de recursos conforme desempenho da ação orçamentária foi necessário o cálculo da variação (Δ) do desempenho e do orçamento das ações da SAS no intervalo analisado (2011 a 2014), conforme apresentado na Tabela 1. A classificação da despesa orçamentária adotada para a programação do planejamento e do orçamento da União, Estados, Municípios e Distrito Federal por funções unificadas na Classificação Funcional Programática é estabelecida no Anexo nº 5 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. A classificação funcional programática tem o objetivo de unir as funções governamentais com os programas incrementados (Kohama, 2010). As ações são mensuradas por diversos parâmetros quantitativos, como exemplo a Ação 10.302.1312.6175 - Implantação e Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher, cujo desempenho da ação é obtido através da quantidade de mulheres atendidas.

Tabela 1: Variação do desempenho e do orçamento das ações da SAS no intervalo analisado

Descrição da ação	2011		2012		2013		2014	
	D	O	D	O	D	O	D	O
Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	0,857159	0,193127	0,15769	2,5037401	0,15751	-0,40718	14,58468	-0,50
Construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde – UBS	0	0	0	0	1,88508	-0,40873	0,549989	0,3312761
Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	0,847602	0	0,10099	0	0,9099	0,000756	0,826158	-5,05E-05
Atenção à Saúde das Populações Ribeirinhas da Região Amazônica	0	0	0	0	0,99363	-0,01537	0,985704	-1,22E-05
Expansão e consolidação da Estratégia de Saúde da Família - PROESF	0	-0,03165	0	0,5323092	0,85633	0,218401	2,005181	-0,424711
Atenção Básica em Saúde Bucal	0	1,191593	0,00779	-0,504062	0,90261	-0,01557	2,026902	-0,187033
Piso de Atenção Básica Fixo	0,822515	-0,00063	1,00545	-1,36E-07	0,97949	2,89E-09	0,892647	3,52E-05
Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	0	0	0,15769	2,5037401	0,15751	-0,40718	14,58468	-0,506742
Alimentação e Nutrição	0	-0,42482	0	-0,23856	0,89198	-0,06919	0,915184	0,1644049

Estruturação de unidades de atenção especializada em Saúde	0	0	0	0,6930488	1,17747	0,337205	16,58888	-0,594856
Atenção à Saúde da população para procedimentos de média e alta complexidade	0	0	0	0	0,98131	0,000228	1,069304	-0,000384
Serviços de atenção às urgências e emergências na rede hospitalar	0	0	0	0	1,32043	-0,13506	3,457909	0,2527689
Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192	0	0	0	0	0,74274	-0,03048	6,999505	-0,027685
Atenção especializada em saúde bucal	0	0	0	0	0	0	0	0
Atenção aos pacientes portadores de doenças hematológicas	0	0	0	0	0,81645	0,466464	1,281922	-0,255422
Estruturação dos serviços de hematologia e hemoterapia	0	0	0	0	1,37161	0,064094	1,176316	0,1390127
Aperfeiçoamento e avaliação dos serviços de hematologia e hemoterapia	0	0	0	0	5,84E-05	1,137043	0,956861	-0,47283
Implantação e implementação de políticas de atenção integral à saúde da mulher	0	0	0	0	0,92751	-0,17657	1,552442	-0,119654
Implementação de políticas de atenção à saúde mental	0	0	0	0	0,93042	0,142028	1,357841	-0,075178
Implementação de políticas de atenção à saúde do adolescente e jovem - 2014 20YI	0	0	0	0	0	0	0	0
Implementação de políticas de atenção à saúde da criança - 2014 20YI	0	0	0	0	0	0	0	0
Implementação de políticas de atenção à saúde da pessoa com deficiência - 2014 20YI	0	0	0	0	0	0	0	0
Implementação de políticas	0	0	0	0	0	0	0	0

de atenção à saúde da população penitenciária - 2014 20YI									
Implementação de políticas de atenção à saúde do homem - 2014 20YI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alimentação e nutrição para a saúde	0	0	0	0	0,89198	-0,06919	0,915184	0,1644049	
Implantação das academias da saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Participação da União no capital social – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRAS)	0	0	0	0	0	0,419355	0	1,348484	
Implementação de ações e serviços às populações em localidades estratégicas e vulneráveis de agravo	0	-0,06863	0	0	3,02239	0	1,428571	-0,004983	
Serviços de atenção à saúde da população do Sistema Penitenciário Nacional	0	-0,12426	0	0,0610158	0,95238	-0,16472	2,663814	3,4002173	
Operacionalização do Sistema Nacional de Transplantes	0	0	0	0	1,52974	-0,32955	1,488174	0,0045142	
Implementação da regulação, controle e avaliação da atenção à saúde	0	0	0	0	0,87358	0,674103	1,687578	-0,547533	
Implementação da política nacional de humanização	0	0	0	0	0,9037	0,007463	0,964286	-0,007324	
Atenção à saúde nos serviços ambulatoriais e hospitalares prestados pelos Hospitais Universitários	0	0	0,00155	0	0	0	0	0	0
Assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e desenvolvimento de atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde – Serviço Social Autônomo Associação das	0	0	0	0	0	0	5,762688	-0,232614	

Pioneiras Sociais								
Apoio à Implementação da Rede Cegonha	0	0	0	0	1,34244	0,179428	2,800526	-0,54586
Implantação, construção e ampliação de Unidades de Pronto Atendimento - UPAs	0	0	0	0,7202919	1,22844	-0,46045	0,03272	0,6084991
Implantação e manutenção da Força Nacional de Saúde	0	0	0	0	0	0	1,222727	2,650466
Auxílio reabilitação psicossocial aos egressos de longas internações psiquiátricas no SUS - De Volta Pra Casa	0	0	0	0	1,08267	-0,00416	0,859606	0,0319069
Atenção especializada em saúde mental	0	0	0	0	1,5238	0,303875	1,18977	-0,447157
Implementação de políticas de atenção à saúde da pessoa idosa - 2014 20YI	0	0	0	0	1	0,639003	2,57E-06	-0,436515
Implantação de Centros de Alta Complexidade em Oncologia - CACON	0	0	0	0	0	0	1,083333	1,7947006
Implementação de políticas de atenção à saúde	0	0	0	0	0	0	0,738296	0,0007213
Segurança alimentar e nutricional na Saúde	0	0	0	0	0,21999	-0,07875	1,576676	2,576757
Apoio institucional para aprimoramento do SUS	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa.

Baseando-se nos dados contidos na Tabela 1, aplicou-se a estatística descritiva e efetuou-se o cálculo da correlação sendo D – variação do desempenho e O – variação do orçamento. No cenário C1 encontrou-se 204 verificações apropriadas. Este cenário demonstra se o desempenho da ação em um ano anterior influencia a distribuição do orçamento para o ano posterior. Na Tabela 2 verificou-se que a média da variação do desempenho foi de 1,710898973 ao passo que a variação do orçamento foi de 0,087710384.

No quesito de variação máxima observou-se que do ano anterior para o ano posterior analisado o desempenho máximo é de 175,0997271 ao passo que é de 3,400217307 a variação do orçamento, o que configura maior mutabilidade da variação do desempenho em relação à variação do orçamento. Concluída esta primeira fase da análise realizou-se o cálculo da correlação, conforme Tabela 3, da variação do desempenho com a variação do orçamento.

Tabela 2: Análise baseada na estatística descritiva para o cenário C1

	Δ Desempenho	Δ Orçamento
Média	1,710898973	0,087710384
Erro-padrão	0,859328759	0,035836134
Desvio-padrão	12,39341561	0,511842372
Variância da amostra	153,5967506	0,261982613
Mínimo	0	-0,594856493
Máximo	175,0997271	3,400217307
Soma	355,8669864	17,89291833
Contagem	204	204

Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 3: Análise da correlação para o cenário C1.

Correlação	-0,088845956
------------	--------------

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se na Tabela 3 que o resultado foi -0,088845956, ou seja, a correlação foi negativa entre as variáveis, descartando-se, assim, o cenário C1. Tendo em vista que a fraca correlação obtida caracteriza que o desempenho tido pela ação no ano não interfere na distribuição do orçamento para o próximo ano, portanto há divergência entre os critérios defendidos pela lógica estabelecida pelo PBB e a falta de critérios na alocação de recursos.

Ho (2011) defende que o PBB enriquece os procedimentos de distribuição do orçamento nas diversas fases de sua preparação, além de gerar informações a respeito do desempenho da organização pública. Em relação ao cenário C2, verificou-se se o acréscimo orçamentário em comparação ao alocado no ano anterior interfere no desempenho da ação para o ano subsequente. A seguir apresenta-se a Tabela 4, com os resultados da estatística descritiva.

Tabela 4: Análise baseada na estatística descritiva para o cenário C2

	Δ Orçamento	Δ Desempenho
Média	0,087710384	3,83695998
Erro-padrão	0,035836134	1,828129009
Desvio-padrão	0,511842372	26,11090495
Variância da amostra	0,261982613	681,7793575
Mínimo	-0,594856493	-0,99999705
Máximo	3,400217307	235,7030679
Soma	17,89291833	782,7398359
Contagem	204	204

Fonte: Dados da pesquisa.

No cenário C2, encontrou-se novamente 204 verificações apropriadas com média de variação do orçamento de 0,087710384 ao passo que a variação do desempenho é de 3,83695998. A variação máxima do orçamento foi de 3,400217307, ao passo que o máximo da variação de desempenho foi de 235,7030679. Neste cenário, houve maior mutabilidade na variação do desempenho, entretanto, a variação do orçamento não foi preponderantemente responsável pelo desempenho da ação, tendo em vista que foi encontrado um valor para a variação relativamente baixo. Concluída a análise das variáveis obtém-se um novo cálculo de sua correlação, conforme Tabela 5.

Tabela 5: Análise da correlação para o cenário C2.

Correlação	-0,003121883
------------	--------------

Fonte: Dados da pesquisa.

Pela Tabela 5 evidencia-se uma baixa correlação -0,003121883, refutando o cenário verificado em C2. A partir das averiguações realizadas, surge a dúvida de qual seria a maneira mais correta de alocação de recursos para que a ação atinja os objetivos previamente estabelecidos, ou seja, alcance um melhor desempenho, evitando gastos desnecessários do orçamento público. O cenário C2 buscou verificar se ao acrescentar mais recursos há uma elevação no desempenho da ação. Porém, verificou-se baixa correlação entre o desempenho melhor da ação, no ano subsequente, e uma maior alocação de recursos. Além disso, o cenário estabelecido em C2 apresentou correlação negativa, levando a crer que o acréscimo de recursos

distribuído por ação gera efeito negativo no desempenho, ou seja, gera perda de produtividade no uso dos recursos.

3.3. Discussão dos Resultados

A administração gerencial no país tem caminhado em busca de melhorar a implementação de práticas de controle da execução do orçamento, tanto no registro de dados como na avaliação dos resultados analisados por meio de indicadores. Os órgãos governamentais têm se esforçado para que essa melhoria ocorra na administração pública desenvolvendo guias de orientação, como os encontrados no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, que buscam, entre outros objetivos, aperfeiçoar a forma de planejar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas, além de, pela utilização de indicadores, possibilitar amparo à tomada de decisões.

Por ser recente a implantação de métodos de controle gerencial os gestores ainda estão na fase de adaptação e aprendizado do emprego de indicadores com intuito de utilizá-los para se respaldar frente a uma alocação de recursos. Baseando-se nas pesquisas anteriores aqui expostas, verifica-se que no Brasil ainda é precária a gestão dos recursos públicos, pois os estudos mostram que não há um bom desempenho das ações a partir da alocação de recursos orçamentários e a política pública aplicada nos diversos programas não está sendo efetiva para promover resultados positivos.

Verifica-se, ainda, que há um investimento da SAS em programas de prevenção, imunização e conscientização da população, tendo em vista que o foco deve ser a prevenção não o tratamento, a distribuição de recursos pelos diferentes programas estabelecidos pela SAS requer uma concentração maior dos recursos em programas de prevenção que, a médio e longo prazo, terão impacto na saúde da sociedade, além de aumentar a expectativa e qualidade de vida da população. Um programa que gere impacto na conscientização em determinada área da saúde e que foi aplicado de forma eficiente produzirá bons resultados futuramente e consequentemente inibirá gastos adicionais com o tratamento de doenças.

Em relação aos resultados, estes foram em linha com o estudo anterior desenvolvido por Lyrio e cols. (2014) no âmbito da educação. Pelos resultados, ficou evidenciado que o desempenho no fornecimento dos serviços não tem influenciado a alocação de recursos, dada a baixa correlação encontrada. Os resultados também acabaram por corroborar a argumentação de Cavalcante (2010), que, ao analisar a ligação entre os resultados constatados na avaliação dos programas do PPA e as decisões orçamentárias do Governo Federal defende que foram mínimos os avanços que influenciam a elaboração do orçamento público brasileiro. O estudo de Gonçalves e cols. (2012) também corrobora os resultados aqui encontrados, uma vez que os autores concluem que não houve ganho de produtividade a partir da alocação de recursos realizada pelos municípios que analisaram.

Todos esses resultados acabam por acender um alerta quanto à questão da alocação de recursos nos programas de governo no Brasil. Tanto este estudo quanto os anteriores parecem apontar para um desalinhamento entre a alocação dos recursos e o desempenho da gestão pública. Ho (2011) argumenta que o processo orçamentário no setor público é uma disputa mais política que técnica e que as pressões políticas muitas vezes acabam sendo mais influenciadoras na alocação dos recursos que os resultados obtidos com essa alocação. Essa questão se torna séria quando se trata de uma finalidade importante como a saúde pública, que afeta a vida de inúmeros cidadãos, bem como se torna crítica em um momento econômico no qual a restrição de recursos se torna cada vez maior. Apesar das questões políticas ligadas à elaboração dos orçamentos públicos, argumenta-se que é preciso avançar nessa questão com vistas a tornar o Estado mais eficiente na alocação de recursos e mais efetivo no atendimento das demandas da sociedade e, nesse sentido, é preciso que os agentes políticos se atenham com maior vontade ao seu papel de executor de políticas públicas para o cidadão e não como agentes partidários visando benefícios políticos.

Conclusões

O presente estudo buscou verificar, por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal fornecidos pela Secretaria de Assistência à Saúde, se existe relação entre a alocação de recursos e o desempenho das ações orçamentárias dessa secretaria. Após a organização dos dados e realização dos cálculos verificou-se que não houve relação entre a eficiência do programa com a alocação de recurso para o ano seguinte, o que vem a contrariar a premissa básica do PBB, de que os recursos devem ser alocados conforme a eficiência dos programas.

Foram estabelecidos dois cenários. No primeiro cenário (C1), foi verificado se a melhoria do desempenho de uma ação tem influência na alocação dos recursos na ação para o período subsequente. O resultado evidenciou que na alocação dos recursos públicos não foi levada em consideração o desempenho da ação. Foi encontrada uma mutabilidade maior na variação do orçamento do que a variação do desempenho, concluindo que não há preocupação com respeito a esse quesito na distribuição de orçamento.

No segundo cenário (C2), foi analisada a preocupação em alocar recursos com intuito de melhoria do desempenho futuro ou mesmo o restabelecimento dos programas que tiveram baixo desempenho. O cenário estabelecia que os programas com baixo desempenho no ano anterior receberiam uma maior quantidade de recursos no ano posterior objetivando a melhoria de seu desempenho ou mesmo o seu restabelecimento. Mais uma vez obteve-se correlação negativa, fortalecendo a conclusão de que os recursos públicos não estão sendo direcionados às ações de acordo com seu desempenho, tendo em vista que o aumento do desempenho da ação não está relacionado com a alocação dos recursos.

Após a análise dos cenários apresentados, podemos afirmar que não houve influência do desempenho das ações sobre a alocação de recursos nas diversas ações da organização analisada. Observou-se que a SAS vem acrescentando e diversificando seus programas de trabalho para que seja possível uma melhoria de sua atuação. Por se tratar de uma área essencial para a população, muitos estudos ainda podem ser realizados com o intuito de melhorar a aplicabilidade das receitas públicas por meio do uso de indicadores e métodos estatísticos que apontem com máxima exatidão em quais ações deverão ser investidos mais recursos. No entanto, se não houver uma cobrança efetiva tanto da população como do próprio poder público não adiantará ter excelentes métodos de alocação de recursos com resultados positivos se não houver comprometimento e qualificação do gestor em gerir com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade os recursos públicos.

Neste sentido, sugere-se como futura pesquisa ampliar o período de análise, dando sequência ao estudo para os anos subsequentes a 2014, bem como ampliar o leque de ações analisadas, para dar maior robustez aos resultados, bem como para verificar tendências no que tange à relação entre os resultados do governo e os recursos alocados em suas ações.

Referências bibliográficas

- Alexandrino, Marcelo., Paulo, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 22. ed. Rev., atual., ampl., Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método 2014.
- Andrade, Maria M. de. *Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas*. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- Bovaird, Tony. Public Sector Performance. *Encyclopedia of Social Measurement*, v. 3, p. 203–207, 2005.
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Relatório de Gestão 2014. Brasília, 2015. Disponível em:
<<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2015/maio/04/Relat--rio-de-Gest--o-da-SAS-2014-Final.pdf>>
- Carvalho, Manoela de., Paulus Júnior, Aylton., & Cordoni Jr., Luiz. Financiamento público da saúde pelo governo do Estado do Paraná, Brasil, 1991-2006. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 24, n. 11, p. 2532–2540, nov. 2008.
- Cavalcante, Pedro L. Avaliação dos programas do PPA: Estudo de caso da implantação do Orçamento por Desempenho. *Administração Pública e Gestão Social (APGS)*, Viçosa, v. 2, n. 2, p. 220-241, abr./jun., 2010.
- Cavalcante, Pedro L. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, jan./mar., 2010.
- Di Pietro, Maria S. Z. *Direito Administrativo*. 23 ed., São Paulo: Atlas, 2010.
- Diamond, Jack. *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*. Washington: International Monetary Fund, 2003. (IMF Working Paper 03/169).
- Gonçalves, Márcio A., & cols. Uma Análise da Mudança de Produtividade da Alocação de Recursos Públicos na Atenção Básica da Saúde em Municípios da Região Sudeste Brasileira. *Revista de Ciências da Administração, Florianópolis*, v. 14, p. 60-74, dez., 2012.
- Hager, Greg., Hobson, Alice., Wilson, Ginny. *Performance-Based Budgeting Concepts and Examples*. Commitee for Program Review and Investigations, Frankfort, Kentucky, June 14, 2001.
- Ho, A. T. PBB in American Local Governments: it's more than a management tool. *Public Administration Review*, v. 71, n. 3, p. 391-401, 2011.
- Jorge, M. J. e cols. Gestão por Avaliação de Desempenho: Uma Aplicação ao Serviço de Saúde da Marinha do Brasil. *Revista de Ciências da Administração, Florianópolis*, v. 15, n. 36, p. 69-83, ago., 2013.
- Kohama, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 11. ed., São Paulo: Atlas, 2010.
- Lyrio, M. V. L. e cols. Orçamento por desempenho: uma análise da relação entre desempenho e alocação de recursos em ações no orçamento de uma Instituição Federal de Ensino Superior. *Revista GUAL*, v. 7, n. 1, p. 148–168, 2014.

- Nguyen, Hoang-Phuong. Performance budgeting: Its rise and fall. Maxwell School Of Citizenship & Public Affairs. Nov. 2007
- Richardson, Roberto J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed., São Paulo: Atlas 1999.
- Rodrigues, Rute I., & cols. Os custos da violência para o sistema público de saúde no Brasil: informações disponíveis e possibilidades de estimação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 25, n. 1, p. 29–36, jan. 2009.
- Scatena, João H. G., Viana, Ana L. D'ávila., Tanaka, Oswaldo Y. Sustentabilidade financeira e econômica do gasto público em saúde no nível municipal: reflexões a partir de dados de municípios mato-grossenses. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 25, n. 11, p. 2433–2445, nov. 2009.
- Souza, Antônio A. de., & cols. Indicadores de desempenho econômico-financeiro para hospitais: um estudo teórico. *Revista de administração hospitalar e inovação em saúde (rahis)*. jul/dez, 2009.
- Teixeira, Hugo V., Teixeira, Marcelo G. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 379–391, 2003.

Recebido em 15/09/2016.
Aceito 20/10/2016.