



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**ORÇAMENTO POR DESEMPENHO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO
ENTRE A ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE CUSTEIO
DISCRICIONÁRIO E O DESEMPENHO DA AÇÃO
ORÇAMENTÁRIA 20YP**

DOUGLAS FERREIRA PINTO, ALEX MUSSOI RIBEIRO,

**GRUPO TEMÁTICO: 09 Contabilidade, Finanças e
Orçamento no Setor Público**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Orçamento por desempenho: uma análise da relação entre a alocação orçamentária de custeio discricionário e o desempenho da ação orçamentária 20YP

Resumo:

A *New Public Management* trouxe a importância da eficiência dos recursos, e no Brasil é determinada pela CF/88 e Lei nº 101/00. O objeto desse estudo é analisar a relação da alocação orçamentária discricionária de custeio e o desempenho das metas físicas da ação 20YP, que é executada pela Secretaria Especial de Saúde Indígena por meio dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas. A teoria utilizada foi a *Performance-Based Budgeting*, ferramenta de planejamento do orçamento base-zero nos EUA. Outras pesquisas analisaram alocações orçamentárias e os desempenhos das metas físicas, contudo a maioria não corroborou tal teoria. Foram testadas hipóteses por correlação linear e restou falseado que o orçamento é alocado conforme desempenho das metas no ano anterior, além de não influenciar o desempenho delas. A pesquisa limita-se ao período de 2012 a 2019 e 34 unidades gestoras. Os achados ratificam a necessidade de aprofundamento sobre os critérios da alocação orçamentária.

Palavras-chave: Administração Pública. Orçamento por desempenho. Alocação orçamentária.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito – a partir da Carta Magna de 1988, o modelo de gestão da Administração Pública no Brasil tem passado por constantes mudanças e evoluções. Nesse cerne, a busca pela eficiência estatal na utilização dos recursos que subsidiam as políticas públicas é algo que se tornou tema de relevância, inclusive atualmente, estimulado pelo exercício da cidadania e da transparência do orçamento operacionalizado (MATIAS PEREIRA, 2008).

A transparência promovida pela Administração Pública no Brasil, em relação às receitas e despesas, possibilita ao cidadão monitorar as políticas implementadas, sua execução e os resultados alcançados. O debate sobre a eficiência da alocação do orçamento em prol da sociedade é um tema atual e recorrente em pesquisas, além de propiciar inovações na área. Diversos estudos acadêmicos apresentam a utilização de critérios orçamentários como ferramenta no processo de planejamento em diferentes entidades (LEITE *et al.*, 2008; LUNKES *et al.*, 2013; LYRIO; DELLAGNELO; LUNKES, 2013; SUAVE; LUNKES; CODESSO, 2017).

As políticas públicas são realizadas por intermédio de programas e de ações para atender à sociedade, e é por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos de planejamento governamentais, que tais políticas são materializadas (BRASIL, 1988). A regulamentação da responsabilidade da aplicação dos recursos pelos gestores veio por meio da Lei nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais relacionadas ao orçamento público.

O Sistema Único de Saúde – SUS promove o planejamento das ações de saúde com o auxílio

do Plano Nacional de Saúde – PNS e do Plano Anual de Saúde – PAS. Esses instrumentos de planejamento são elaborados por indicadores, metas de saúde e avaliação de desempenho (BRASIL, 1990), sendo o Relatório Anual de Gestão – RAG a ferramenta de avaliação do atingimento das metas físicas de saúde estabelecidas no PNS.

O planejamento orçamentário na área da saúde implica na utilização de indicadores de desempenho das metas físicas do PNS (BRASIL, 1990), não devendo ser deixado de lado os aspectos previstos na CF/88 e LRF. Esse planejamento é interconectado entre os meios e os resultados que são desejados, que em conjunto viabilizam a execução das estratégias (SUAVE; LUNKES; CODESSO, 2017). Nesse escopo, a teoria *Performance-Based Budgeting* – PBB traz o benefício da avaliação orçamentária ao associar os objetivos estratégicos ao financiamento para alcance dos resultados esperados, realizando a análise por meio das variáveis apontadas como necessárias para o atingimento das metas (HAGER; HOBSON; WILSON, 2001; GRZYBOWSKI *et al.*, 2016).

A teoria PBB é instrumento de avaliação da eficiência, pois, como busca analisar a alocação orçamentária e a relação das metas das políticas pública de saúde, termina por evidenciar como o nível de aporte de recursos afeta o desempenho das metas e vice-versa. Essa abordagem, trazida pela teoria PBB, permite aos gestores no processo decisório verificar onde o aporte de recursos é eficiente, visualizando a comparação entre o orçamento utilizado para alcançar as metas e a sua *performance* (LYRIO *et al.*, 2014, GRZYBOWSKI *et al.*, 2016; WEILLER; MENDES, 2016).

Nesse contexto, o objeto de estudo dessa pesquisa é o processo de alocação orçamentária dos recursos públicos, restrito à ação orçamentária 20YP, por ser executada apenas pela Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI/MS por meio dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI, que integram o Ministério da Saúde. Essa responsabilidade constitucional foi atribuída a esse Órgão Federal em detrimento das características da finalidade do programa 2065, sendo o programa 5022 atualmente vigente, que promove o atendimento e fortalecimento da saúde indígena. Assim, a questão norteadora deste estudo é: *Qual é o nível de relação entre o desempenho das metas físicas e a alocação orçamentária de custeio discricionário no âmbito da saúde indígena?*

Para resposta ao problema, o objetivo é: *Analisar a alocação orçamentária discricionária no âmbito da saúde indígena e a relação com o desempenho das metas.* O desenvolvimento foi realizado por meio do método hipotético-dedutível por correlação linear, verificando: Hipótese 1 → A alocação orçamentária é influenciada a partir do desempenho da ação em relação ao exercício anterior; e, Hipótese 2 → O desempenho da ação é influenciado pela alocação orçamentária da ação em relação

ao exercício anterior.

Este trabalho justifica-se pela originalidade do estudo e pela sua natureza aplicada, pois a técnica utilizada possibilita analisar de forma pragmática os cenários de desempenhos e alocações orçamentárias com dados reais. A pesquisa é relevante em decorrência da garantia universal do acesso aos serviços de saúde no Brasil e a obrigação do Estado em promovê-la (BRASIL, 1988; 1990).

Os resultados esperados são: (i) análise da eficiência do desempenho e o processo de destinação dos recursos orçamentários na saúde indígena sob o enfoque das ações de saúde, pois, os trabalhos desenvolvidos sob premissas do PBB objetivam analisar a integração da *performance* das atividades e orçamento (HO, 2011; LYRIO *et al.*, 2014); e (ii) possibilitar aprofundamento do tema para que a Administração Pública promova melhoria nos serviços e na utilização dos recursos públicos, como forma de boa gestão ao contribuinte e de cumprimento de suas obrigações.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE PERFORMANCE-BASED BUDGETING

A academia taylorista influenciou o processo de evolução do orçamento por desempenho ao estimular o aspecto da eficiência do financiamento das atividades no âmbito público pelas premissas do orçamento base-zero. Suave, Lunkes e Codesso (2017) explicam que o orçamento e o planejamento precedem de conceito mais amplo com desenvolvimento lógico no processo de alocação orçamentária. No modelo teórico abordado pelos autores, as etapas de planejamento, orçamento, execução da estratégia, monitoramento, controle e avaliação deve ser visto como um construto intrínseco aos objetivos, produtos e resultados desejados.

Em meados de 1950, os Estados Unidos da América – EUA iniciaram a implementação do orçamento base-zero, que possui como principal característica a necessidade de justificar a utilização dos recursos, a qual se apresenta como medida de desempenho ao utilizar a referência dos serviços e produtos a serem entregues de acordo com a alocação orçamentária. Então, mediante a necessidade de reformas no escopo orçamentário federal para reorganização do processo orçamentário, colocou-se em pauta o desenvolvimento das dimensões de variáveis e os meios necessários para atingir os resultados finalísticos, surgindo assim a teoria PBB aprimorada para alocação orçamentária (MENSER; ROBINSON, 2008; WEILLER; MENDES, 2016; GRZYBOWSKI *et al.*, 2016; SUAVE; LUNKES; CODESSO, 2017).

Outras pesquisas contribuem também nessa mesma perspectiva, explicando que o PBB tem

por finalidade a análise de *performance* dos objetivos, com base na mensuração dos desempenhos por meio de índices/indicadores, além da indicação pela gestão de critérios intrínsecos na alocação orçamentária, tendo a prestação de contas como ferramenta de controle (HAGER; HOBSON; WILSON, 2001; NGUYEN, 2007).

Cavalcante (2010) aduz que a construção orçamentária pelo modelo *Planning, Programming Budgeting System* – PPBS possibilitou o desenvolvimento de diversas modelagens alternativas, tais como: *output budget, program budgeting* etc. Esses modelos incitaram novas análises em que a teoria PBB, onde o objetivo é a distribuição orçamentária em função dos objetivos e das metas fixadas, contribui na verificação do atingimento, ou não, dos objetivos através dos critérios que os gestores escolheram como prioritários [como ferramenta/instrumento de controle de *accountability*].

A teoria PBB é apontada como ferramenta de avaliação ao invés de processo orçamentário decisório na construção e alocação dos recursos, porém, as mensurações de *performance* orçamentária por ação permitem coadunar a relação entre os recursos alocados e o desempenho das políticas públicas executadas pelos gestores, em razão do financiamento feito pela sociedade contribuinte em geral (MENSER; ROBINSON, 2008; WEILLER; MENDES, 2016).

2.2 ORÇAMENTO POR DESEMPENHO NA ÁREA DA SAÚDE

O tema de orçamento público no Brasil é amplo pois além de possibilitar inúmeras pesquisas acadêmicas e/ou pesquisas aplicadas também torna viável explorar o assunto sob indagações e análises mais detalhadas. Costa (2003), por exemplo, realizou sua pesquisa a partir dos critérios de alocação dos recursos financeiros no SUS destinados aos governos estaduais e municipais sob as perspectivas normativas. A pesquisa foi por essência documental descritiva, por coletar e descrever as normas estabelecidas à época para as distribuições orçamentárias. O autor abordou com maior destaque os critérios: alocação geográfica dos recursos financeiros, fator populacional [apesar do fator histórico sobrepular em alguns momentos, justificado como elemento de equidade para mitigar as eventuais desigualdades], autonomia dos gestores subnacionais, segmentação dos tetos financeiros.

Teixeira e Teixeira (2003) apresentaram a experiência obtida no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde – SIOPS, pois os autores discorrem que a utilização desse sistema se torna importante para análises e diagnósticos das políticas públicas tendo em vista as extrações das informações e as características intrínsecas dos dados em seus processos construtivos.

Vários estudos remetem a buscas de indicadores para demonstrar a compatibilização de

desempenho econômico-financeiro e gestão orçamentária (ELIAS; SOUZA, 2006; DE SOUZA *et al*, 2009), os quais possibilitaram verificar que os índices fomentam o planejamento gerencial e seus controles, além de os correlacionar às prioridades de política de saúde.

Gonçalves *et al* (2012) desenvolveram uma pesquisa empírica que versou sobre o desempenho da alocação orçamentária em função das despesas da atenção primária nos municípios da região sudeste, referente ao período de 2007 a 2010, aplicando método *Data Envelopment Analysis* – DEA como indicador de desempenho sob aspectos do índice de Malmquist adaptado por Ray e Desly em 1997. Por meio da análise, verificou-se que não houve aumento de desempenho em nenhum grupo estudado, além disso as variações do desempenho não foram significativas para a maioria dos municípios, apesar de variações significantes por decréscimos do desempenho. Os autores destacaram que os fatores de autonomia na alocação orçamentária combinada com a ausência de comparabilidade entre os escores de eficiência podem ter influenciado nas dessemelhanças encontradas.

Weiller e Mendes (2016) desenvolveram uma análise sobre alocação orçamentária em função do desempenho das ações de saúde no município de São Bernardo do Campo no período 2006 a 2012, fazendo a investigação documental e de dados por meio da extração de informações do PPA, LDO, LOA e de relatórios de pactuação de saúde. Na pesquisa, a análise feita por meio de matriz de *proxies* em quatro dimensões [recursos, *outputs*, eficiência e *outcomes*] e, sob essas circunstâncias, concluiu-se que independente de resultados os gestores devem buscar a melhoria na elaboração do processo orçamentário para acompanhar os critérios de alocação frente ao desempenho da política pública de saúde.

Ainda em 2016, em pesquisa realizada sobre a relação da alocação orçamentária e desempenho por ação no âmbito da Secretaria de Atenção à Saúde – SAS, Grzybowski *et al* (2016) constataram, por meio dos Relatórios de Gestão daquela unidade, que não houve relação entre a eficiência no financiamento das ações de saúde e o processo da alocação orçamentária.

Sob uma perspectiva de modelo de governança voltado para resultados, Sampaio (2017) buscou aferir se, no período de 2012 a 2016, as unidades laboratoriais do Instituto Oswaldo Cruz – IOC que receberam mais recursos atendiam aos critérios de eficiência dos projetos. A autora verificou que, apesar da limitação temporal e do recorte da amostra aos laboratórios do IOC, a eficiência global [como critério: a produtividade] não possuiu relação direta na distribuição orçamentária, sendo constatado pelas disparidades entre os desempenhos esperados e os alcançados pelas unidades, implicando na avaliação do modelo orçamentário utilizado como não adequado.

3 METODOLOGIA

Conforme Gil (2008) explica, existem diversas classificações de pesquisa e métodos, assim, por tais conceituações, a classificação dessa pesquisa é de caráter essencialmente descritivo. Já quanto a natureza, é aplicada porque se trata de um contexto prático e direcionado. A forma de abordagem é quantitativa do tipo descritiva, pois existem dados numéricos para análise e interpretação por meio de técnicas estatísticas.

Em relação aos objetivos, o método é o hipotético-dedutível, guiado por meio dos resultados obtidos (GIL, 2008, p. 12). Quanto aos tipos de procedimentos técnicos que dão subsídio ao método, são utilizados: o bibliográfico, para suporte teórico de maneira empírica – construto de literatura prévia sobre o assunto por artigos, dissertações, teses e livros; o documental; e o levantamento, que é uma técnica padronizada de coleta de dados.

As informações utilizadas decorrentes de pesquisa documental são oriundas de dados primários que foram retirados do PNS, PAS e RAG, que é um conjunto de ferramentas utilizado no planejamento do SUS por meio dos quais são demonstrados os **resultados alcançados** (grifo) em relação às metas estabelecidas na atenção integral à saúde, podendo ser **verificada a efetividade e eficiência na sua execução** (grifo).

Em virtude da competência da ação de saúde indígena ser do Ministério da Saúde, os instrumentos de PNS, PAS e RAG figuram no âmbito federal da gestão nacional do SUS. Dessa forma, por meio do portal e-SIC, a SESAI/MS relatou que os DSEI não possuem RAG próprio. Nesse sentido, a SESAI/MS consolida todas as informações dos DSEI para construir o segmento do RAG referente a saúde indígena, aferindo o desempenho das metas por médias e somatórios. Logo, foram coletadas as informações orçamentárias de cada unidade dos DSEI e o atingimento médio do desempenho das metas daquelas unidades.

Para convalidação da teoria PBB, este estudo foi inspirado pela pesquisa de Ho (2011) – que também foi referência nos trabalhos de Lyrio *et al* (2014, p. 12) e Grzybowski *et al* (2016, p. 10), sendo utilizadas no mínimo duas variáveis para análise de correlação para verificar e inferir a possível relação entre as variáveis de orçamento de custeio discricionário e o desempenho físico das metas. A análise é feita com base no Indicador de Desempenho da Equação 1, que possui a seguinte *proxy*:

$$\text{Indicador de Desempenho} = \Delta \frac{\text{execução orçamentária}}{\text{desempenho físico da ação}} \quad (1)$$

Dessa maneira, para verificar a possível relação, à luz da teoria PBB, as hipóteses a serem testadas por meio dos indicadores de desempenho também foram inspiradas pelos estudos de (LYRIO *et al*, 2014, p.12; GRZYBOWSKI *et al*, 2016, p.10) em que: Hipótese 1 – H1 é convalidado, por meio de relação direta, se as unidades que tiveram maior alocação de recursos obtiveram melhor desempenho físico das metas em relação ao exercício anterior; Hipótese 2 – H2, é verificado se nos casos de baixo desempenho físico das metas e acréscimo na alocação orçamentária possibilitou a melhora no exercício seguinte, de maneira a compensar o déficit da *performance*.

3.1 AMOSTRA PESQUISADA E COLETA DE DADOS

A SESAI/MS possui um amplo escopo de atividades e que são executadas de forma descentralizada pelos 34 DSEI. No que concerne ao planejamento da atuação das políticas pública de saúde de forma direta, as metas que constam nos PNS referente ao período de 2012 a 2019, são:

Quadro 1 - Descrição das metas pactuadas no PNS para Saúde Indígena

PNS	Nº da meta	Descrição da Meta	Ação	Eixo
2012-2015	1	Ampliar cobertura vacinal para 80% da população indígena até 2015, conforme o calendário de imunização específico estabelecido pelo MS.	20YP	Custeio
2012-2015	2	Estabelecer, até 2015, contratos de ação pública com os estados e municípios com serviços de média e alta complexidade na área de abrangência dos 34 DSEI.	20YP	Custeio
2012-2015	3	Implantar a estratégia "Rede Cegonha" nos 34 DSEI.	20YP	Custeio
2012-2015	4	Implantar, até 2015, sistema de abastecimento de água em 1.220 aldeias com população a partir de 50 habitantes.	7684	Capital
2012-2015	5	Reformar e estruturar 58 Casa de Saúde Indígena (CASAI) até 2015.	20YP 7684	Capital
2016-2019	1	Ampliar de 76% em 2014 para 85% as crianças menores de 5 anos com esquema vacinal completo de acordo com o calendário indígena de vacinação.	20YP	Custeio
2016-2019	2	Ampliar de 83% em 2013 para 90% as gestantes indígenas com acesso ao pré-natal.	20YP	Custeio
2016-2019	3	Alcançar 70% das crianças indígenas menores de 1 ano com acesso às consultas preconizadas de crescimento e desenvolvimento.	20YP	Custeio

2016-2019	4	Ampliar de 38,6% em 2014 para 60% a cobertura da população indígena com Primeira Consulta Odontológica Programática.	20YP	Custeio
2016-2019	5	Ampliar de 68% em 2014 para 90% as crianças indígenas menores de 5 anos acompanhadas pela vigilância alimentar e nutricional.	20YP	Custeio
2016-2019	6	Reformar e/ou ampliar 26 Casas de Saúde Indígena (CASAI).	20YP 7684	Capital
2016-2019	7	Reformar e/ou ampliar 250 sistemas de abastecimentos de água em aldeias.	7684	Capital
2016-2019	8	Implantar 281 sistemas de abastecimento de água em aldeias com população acima de 50 habitantes.	7684	Capital
2016-2019	9	Implantar em 148 aldeias a destinação final adequada dos dejetos.	7684	Custeio Capital

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

O Plano Nacional de Saúde – PNS e o Plano Anual de Saúde – PAS são instrumentos de gestão os quais estabelecem metas nacionais. Nesse sentido, a SESAI/MS não possui o estabelecimento de metas específicas por Unidade Gestora. Por isso, a meta anual prevista apresentada se refere ao contexto nacional e o que foi executado anualmente se trata da apuração de desempenho por cada DSEI. Porém, em algumas situações de apuração, não foram apresentados resultados para todas as metas, pois o indicador utilizado não se aplicava em estratificação por DSEI.

Foi verificado que o Relatório Anual de Gestão da SESAI/MS, referente ao período de 2012 a 2020, encontra-se em transparência ativa, no portal do Ministério da Saúde, na aba de instrumentos de planejamento do SUS, na página de acesso à informação, disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-do-sus>. Além disso, foram gerados pedidos de acesso às informações e transparência para proceder a coleta das informações quantitativas em relação as despesas orçamentárias de custeio com vinculação discricionária (cód. 400) das ações de saúde indígena – 20YP e o relatório detalhado do desempenho das metas físicas das unidades gestoras desconcentradas subordinadas a SESAI/MS.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após coleta realizada, foi procedido o cálculo da variação (Δ) do orçamento (O) e a variação do desempenho (D) da amostra, e que pode ser verificado na Tabela 1. Verificou-se como válidas 136 observações para testar e analisar referente a H1 – primeira hipótese. Para H2 – segunda hipótese, foram verificadas como válidas 140 observações para testar e analisar.

Tabela 1 – Variação do desempenho físico e orçamentário no período

UG	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	O	D	O	D	O	D	O	D	O	D	O	D	O	D	O	D
257021	0,0000	0,0000	21,588	0,0060	0,6289	0,3774	0,2098	0,6312	0,0000	0,0000	-0,0872	37,790	0,1266	0,2981	0,0394	0,0297
257022	0,0000	0,0000	0,8637	-0,1231	0,3027	0,1087	-0,0338	0,6904	0,0000	0,0000	0,1413	0,1388	0,0145	0,4407	-0,2566	-0,0087
257023	0,0000	0,0000	0,6010	0,0130	10,614	0,3015	0,0173	0,6833	0,0000	0,0000	-0,0036	0,1623	-0,0627	-0,0090	0,0125	0,0634
257024	0,0000	0,0000	17,782	-0,0135	0,6124	-0,0715	0,0238	0,0452	0,0000	0,0000	0,7719	0,3727	-0,0933	0,2073	0,1146	0,4635
257025	0,0000	0,0000	26,366	0,0033	0,4089	0,0322	0,4212	0,6492	0,0000	0,0000	-0,0273	0,2761	0,2701	0,1127	-0,2554	0,0851
257026	0,0000	0,0000	20,935	-0,0363	13,550	-0,0259	-0,2921	0,1541	0,0000	0,0000	-0,2705	0,0238	0,3848	-0,0198	-0,2190	0,0289
257027	0,0000	0,0000	-0,0041	0,0050	-0,1262	0,3551	0,2574	0,6842	0,0000	0,0000	-0,0204	0,3027	0,1055	-0,0752	-0,0217	0,4723
257028	0,0000	0,0000	27,211	-0,0633	0,8807	-0,0258	0,1629	0,4465	0,0000	0,0000	0,1063	0,2422	0,0475	-0,1001	-0,0547	0,1034
257029	0,0000	0,0000	20,093	-0,1195	0,6731	0,1470	0,2964	0,6412	0,0000	0,0000	0,0464	0,4067	-0,1621	0,1616	0,0117	0,0474
257030	0,0000	0,0000	16,275	0,0356	-0,0535	0,3333	0,0603	0,6321	0,0000	0,0000	0,0471	0,1306	-0,2140	-0,0072	0,0036	0,0603
257031	0,0000	0,0000	0,3924	-0,0397	0,8510	-0,0135	0,0205	0,6954	0,0000	0,0000	-0,0425	0,2489	-0,1899	-0,0962	0,2732	18,902
257032	0,0000	0,0000	26,049	-0,2849	0,3654	34,378	-0,4828	-0,0131	0,0000	0,0000	-0,2005	0,3248	0,0401	-0,0305	-0,3736	0,0846
257033	0,0000	0,0000	12,317	0,0702	-0,1165	0,3822	0,9210	0,0079	0,0000	0,0000	0,1170	0,0436	-0,0228	0,0540	0,0679	0,0158
257034	0,0000	0,0000	0,8735	-0,2313	0,8049	0,4679	0,0999	0,9156	0,0000	0,0000	0,0040	10,336	0,2359	-0,0671	0,1589	-0,1716
257035	0,0000	0,0000	0,0666	-0,0105	0,2974	0,0030	0,1256	0,6789	0,0000	0,0000	0,1430	0,1204	-0,0862	0,0253	0,0529	0,0524
257036	0,0000	0,0000	0,3550	-0,0125	-0,0770	0,0054	0,1846	0,3333	0,0000	0,0000	-0,1510	0,7521	0,0575	0,1321	0,0934	-0,0132
257037	0,0000	0,0000	0,4092	-0,0154	0,2510	0,0065	0,1485	-0,0120	0,0000	0,0000	-0,0674	0,2215	-0,0705	0,0452	-0,0826	-0,0161
257038	0,0000	0,0000	0,3583	0,0011	0,1692	-0,0098	0,0702	0,0120	0,0000	0,0000	0,0438	0,0954	-0,0611	-0,0592	0,0328	0,0118
257039	0,0000	0,0000	0,2861	-0,0980	-0,0317	0,4151	0,1454	0,0597	0,0000	0,0000	0,1787	0,0769	-0,2167	-0,0821	-0,2421	0,0633
257040	0,0000	0,0000	0,6580	-0,1986	0,8069	0,7343	0,0534	0,7927	0,0000	0,0000	-0,1207	-0,0678	-0,0726	0,1240	0,0746	-0,0726
257041	0,0000	0,0000	0,1810	-0,0230	0,0537	0,0043	0,3348	0,0096	0,0000	0,0000	0,0033	-0,6939	0,0006	221,64	-0,1238	0,0069
257042	0,0000	0,0000	0,3963	-0,0895	-0,1177	0,0072	0,7476	0,8464	0,0000	0,0000	0,0710	27,225	0,0165	13,148	-0,0483	-0,0364
257043	0,0000	0,0000	0,4166	-0,0255	0,4944	0,3503	-0,1667	0,6715	0,0000	0,0000	0,2155	0,0819	0,4265	-0,1069	-0,0854	0,1040
257044	0,0000	0,0000	0,5234	-0,0168	0,6654	0,3608	0,0749	0,6180	0,0000	0,0000	0,4222	-0,0135	-0,0726	-0,0339	0,0639	0,1697
257045	0,0000	0,0000	14,559	-0,0502	0,6260	0,3468	0,0103	0,6687	0,0000	0,0000	-0,1007	0,0090	0,1442	-0,0016	-0,2443	0,0446
257046	0,0000	0,0000	0,9049	0,0401	-0,0324	0,0185	0,4720	0,6827	0,0000	0,0000	0,0512	-0,0200	0,0457	0,2168	0,0996	0,1196
257047	0,0000	0,0000	0,0223	0,0032	0,2145	0,0059	0,1657	0,6708	0,0000	0,0000	-0,0680	0,1128	0,0989	0,5223	0,0672	0,0254
257048	0,0000	0,0000	0,6716	-0,0151	0,4710	0,0411	0,0486	0,6776	0,0000	0,0000	0,1225	0,6001	12,888	0,0360	-0,0833	0,0565
257049	0,0000	0,0000	0,3321	-0,0073	-0,0293	0,3109	-0,0246	0,6667	0,0000	0,0000	0,1193	0,1159	-0,0393	-0,0358	-0,0248	-0,0396
257050	0,0000	0,0000	14,320	0,0136	0,0623	0,3528	0,1390	0,6667	0,0000	0,0000	-0,0102	0,0600	0,0410	0,0218	-0,0521	-0,0365
257051	0,0000	0,0000	0,4943	-0,0082	-0,0945	0,2757	0,3483	0,6133	0,0000	0,0000	0,0054	-0,2439	0,1343	0,8400	-0,1214	0,0780
257052	0,0000	0,0000	0,2612	0,0072	0,1823	-0,0108	-0,0279	0,6740	0,0000	0,0000	-0,0914	0,0128	-0,0572	0,2138	-0,1542	-0,0560
257053	0,0000	0,0000	0,7683	-0,0087	0,0173	0,3203	0,2068	0,6679	0,0000	0,0000	-0,0048	0,2593	0,1133	0,5722	-0,0780	0,1772
257054	0,0000	0,0000	11,745	0,0404	0,3555	0,0302	-0,1604	0,6727	0,0000	0,0000	0,0687	0,1805	0,0119	0,0892	-0,0770	0,0002

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Tabela 2 - Estatística descritiva referente H1.

	Δ Orçamento por PNS			Δ Desempenho H1_PNS	
	2012 a 2015	2016 a 2019		2012 a 2015	2016 a 2019
Média	.2427973	.0110431	Média	9.255002	2.884636
Desvio padrão	.3451061	.2151164	Desvio padrão	36.2135	18.28111
Mínimo	-4.828204	-.3735804	Mínimo	-45.34116	-4.454144
Máximo	1.354992	1.288841	Máximo	154.1384	148.3431
Contagem	68	68	Contagem	68	68

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A estatística descritiva de H1 apresenta as variações máximas orçamentárias por PNS: 1.3549 [2012 a 2015] e 1.2888 [2016 a 2019]. Já em relação as variações máximas dos desempenhos por PNS são: 154.1384 [2012 a 2015] e 148.3431 [2016 a 2019]. As maiores variações são referentes aos desempenhos das metas, independente do período de referência do PNS, indicando como efeito uma maior mutabilidade do desempenho das metas em relação ao orçamento. Após a etapa de análise da variação, procedeu-se o cálculo da correlação das mesmas variáveis, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Análise da correlação H1.

	Δ Orçamento por PNS	PNS
Δ Desempenho H1_PNS	0.0613	2012 a 2015
Δ Desempenho H1_PNS	-0.1164	2016 a 2019

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Sobre os resultados da correlação da H1, nota-se que em ambos os períodos houve correlação fraca, 0.0613 [2012 a 2015] e -0.1164 [2016 a 2019], logo, como houve um resultado negativo, podemos inferir que o desempenho não influenciou a alocação orçamentária como aborda a teoria PBB. Então, a H1 foi refutada pela correlação fraca e negativa – falseamento constatado para PNS de 2016 a 2019; apesar de não se rejeitar H_0 para o período de 2012 a 2015 por ser positivo, a corroboração da hipótese teve resultado de 0.0613, ou seja, uma correlação fraca ou quase nula.

Em relação a H2, buscou-se verificar se o acréscimo orçamentário em relação aos recursos orçamentários alocados no exercício anterior influenciou o desempenho das metas no exercício analisado, assim, a Tabela 4 apresenta a estatística descritiva da segunda hipótese.

Tabela 4 - Estatística descritiva referente H2.

	Δ Orçamento por PNS			Δ Desempenho H2_PNS	
	2012 a 2015	2016 a 2019		2012 a 2015	2016 a 2019
Média	.6016136	.1376283	Média	3.17225	724.9451
Desvio padrão	.6340618	.2070383	Desvio padrão	9.330329	5342.29
Mínimo	.010324	.0005594	Mínimo	-.3423318	-213.2916
Máximo	2.721117	1.288841	Máximo	64.76972	39622.51
Contagem	85	55	Contagem	85	55

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A estatística descritiva da variação orçamentária de H2 apresenta os resultados máximos: 2.7211 [2012 a 2015] e 1.2888 [2016 a 2019]. Os desempenhos máximos por PNS foram: 64.7697 [2012 a 2015] e 39622.51 [2016 a 2019]. As maiores variações observadas foram do desempenho de metas, não havendo diferença nos períodos analisados dos PNS, assinalando que a variação orçamentária não precede o desempenho das metas de maneira proporcional.

Tabela 5 - Análise da correlação H2.

	Δ Orçamento por PNS	PNS
Δ Desempenho H2_PNS	-0.2861	2012 a 2015
Δ Desempenho H2_PNS	-0.0913	2016 a 2019

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Na Tabela 5, nota-se que as correlações de H2 por PNS foram: -0.2861 [2012 a 2015] e -0.0913 [2016 e 2019]. O sinal foi negativo entre as variáveis em ambos os períodos, refutando a H2. Assim como a outra hipótese testada, a fraca correlação caracteriza que o grau evolutivo do desempenho das metas não interfere na alocação orçamentária no exercício financeiro seguinte, portanto há divergência entre os critérios estabelecidos pela teoria PBB e a falta de critérios complementares na alocação de recursos.

4.1 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A aplicação da teoria PBB fomenta o planejamento orçamentário de forma dinâmica ao possibilitar a análise de informações sobre o desempenho das entidades nas mais diversas etapas ao que sorve a distribuição de recursos em busca da eficiência (HO, 2011). O benefício do uso da teoria PBB é a possibilidade da Administração Pública buscar o aprimoramento e controle da execução orçamentária por meio dos indicadores de resultados ao avaliar seus desempenhos.

O processo da governança orçamentária possui maior influência política do que aspectos técnicos e critérios de mensuração (CAVALCANTE, 2010; HO, 2011; GRZYBOWSKI *et al*, 2016). Conforme Grzybowski *et al* (2016) asseveram, o contexto da alocação orçamentária na área da saúde no Brasil é preocupante, pois, em cenário econômico que enfrenta limitações de recursos e aumentos das demandas, a política pública de saúde atinge toda a sociedade – pela perspectiva dos usuários do SUS e dos contribuintes.

O avanço sobre essa temática é instigado pela CF/88, LRF e Lei nº 8.080/90. Entretanto, acrescenta-se que a própria limitação de recursos e *accountability* induzem os gestores a buscarem a eficiência das políticas públicas com o aprimoramento da gestão. A atuação desses agentes como

executores das políticas públicas oportuna análises fundamentadas em pesquisas e procedimentos técnicos para facilitar e otimizar o processo de tomada de decisão para alcance dos objetivos. Todavia, Cavalcante (2010) verificou que os indicadores utilizados para avaliação do orçamento por desempenho, frente aos objetivos dos instrumentos de planejamentos governamentais, são por vezes limitados e viesados pelo próprio processo construtivo e conceitual.

Com estado da arte desse tema, com vista aos estudos anteriores citados nesse trabalho, percebe-se que a governança orçamentária no Brasil é recente e ainda incipiente, sendo um tema que carece de evolução e desenvolvimento aplicado. As pesquisas anteriores demonstram que o desempenho das ações e metas não possuem robustez, em que os recursos orçamentários, de forma isolada, não estão sendo efetivos para o alcance das políticas públicas. Ressalta-se que os resultados dessa pesquisa corroboram com aqueles encontrados por Cavalcante (2010), Lyrio *et al* (2014) e Grzybowski *et al* (2016), e induzem em novo questionamento sobre quais são os critérios relevantes da alocação orçamentária na área da saúde, em especial a ação 20YP.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou analisar, por meio dos relatórios de execução orçamentária dos DSEI, PNS, PAS e os RAG relacionados à SESAI/MS, se alocação orçamentária possui relação com desempenho das metas físicas. A delimitação foi referente à ação orçamentária 20YP de custeio com vinculação discricionária referente ao período de 2012 a 2019.

A ação 20YP abrange o financiamento de mais de 60% das metas físicas estabelecidas no PNS por ser de custeio, sendo o restante das metas executadas pela ação com natureza de despesas de capital e infraestrutura. No processo construtivo dessa pesquisa houve a percepção de viés conceitual sobre o que é meta e objetivo, além da falta de detalhamento da ação 20YP que possibilitaria o relacionamento com as metas do PNS. Ainda sobre o processo de desenvolvimento das metas analisadas, foram elaboradas sob um escopo nacional e gerido pela SESAI/MS, implicando em potencial distorção nos resultados aferidos da população atingida ao considerar como desempenho a média aritmética obtida por suas unidades subordinadas, DSEI, na consolidação dos resultados apresentados nos RAG.

Ressalta-se que apesar do presente trabalho ser de abordagem empírica, no processo construtivo das métricas e indicadores das metas físicas, ainda na etapa de planejamento, possivelmente não foi levado em consideração a distribuição por fatores demográficos e regionais,

custos e outros elementos necessários em cada unidade responsável pela execução da política pública de saúde indígena. Constatou-se que a alocação orçamentária da ação 20YP, em ambos os períodos dos PNS, não possuiu correlação com o desempenho das metas físicas. Além disso, foi constatada uma grande amplitude nas variações do desempenho das metas, enquanto a alocação orçamentária teve valores menores, podendo indicar que, de forma isolada, a alocação orçamentária não se mostra como fator influente para atingir as metas pactuadas e vice-versa.

A limitação dessa pesquisa é referente ao universo amostral dos 34 DSEI, pelo lapso temporal de dois PNS concluídos, de 2012 a 2019, dados quantitativos e qualitativos, combinados por análise empírica, por meio da teoria PBB, e técnicas descritivas com cálculos de correlação simples, após a transformação dos dados primários pela *proxy* indicada na seção Metodologia.

Os achados dessa pesquisa ratificam que é necessário o aprofundamento sobre os critérios da alocação orçamentária, instigando futuras pesquisas sobre o tema, de modo mais aprofundado, aumentando as variáveis estudadas atreladas ao suporte teórico do financiamento orçamentário do SUS e ao processo de planejamento para analisar os seus comportamentos através dos critérios discricionários da alocação orçamentária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://Constituição.planalto.gov.br). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 set. 1990. Disponível em: [L8080 \(planalto.gov.br\)](http://L8080.planalto.gov.br). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: [Lcp101 \(planalto.gov.br\)](http://Lcp101.planalto.gov.br). Acesso em: 15 jun. 2022.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por Desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/268313607.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022

COSTA, Luiz Renato Lima. Os Critérios de Alocação de Recursos Financeiros do Ministério da Saúde Destinados à Assistência à Saúde, aos Governos Estaduais e Municipais: evolução da NOB

01/1991 à NOAS 01/2002. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 118 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração Hospitalar e Sistemas de Saúde). Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2299>. Acesso em 10 mar. 2022.

DE SOUZA, Antônio Artur *et al.* Controle de gestão em organizações hospitalares. **REGE Revista de Gestão**, v. 16, n. 3, p. 15-29, 2009. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36675>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ELIAS, Flávia Silva; SOUZA, Luis. Indicadores para monitoramento de pesquisa em saúde no Brasil. **Ciência da informação**, v. 35, n. 3, p. 218-226, 2006. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ci/a/bQF5cFhPN8jRZ7nqDBc7b8z/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008. Disponível em:
http://www.feata.edu.br/downloads/revistas/economiaepesquisa/v3_artigo01_globalizacao.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

GONÇALVES, Márcio Augusto *et al.* 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**, p. 60-74, 2012. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4404358>. Acesso em: 10 mar. 2022.

GRZYBOWSKI, Márcia; LUNKES, Rogério João; LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. 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. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 213-233, 2016. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/129135>. Acesso em: 10 mar. 2022.

HAGER, Greg; HOBSON, Alice; WILSON, Ginny. **Performance-based budgeting: Concepts and examples**. Legislative Research Commission, Committee for Pram Review and Investigations, 2001. Disponível em: <https://focusintl.com/data/documents/RBM128-RR302.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

HO, Alfred Tat-Kei. PBB in american local governments: it's more than a management tool. **Public Administration Review**, v. 71, n. 3, p. 391-401, 2011. Disponível em:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2011.02359.x>. Acesso em 10 mar. 2022.

LEITE, Rita Mara *et al.* Orçamento empresarial: levantamento da produção científica no período de 1995 a 2006. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 19, n. 47, p. 56-72, 2008. Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/rcf/v19n47/v19n47a06.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão; DELLAGNELO, Eloíse Helena Livramento; LUNKES, Rogério João. O perfil metodológico da produção científica em orçamento público: uma análise do

cenário brasileiro na primeira década do século XXI. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 1, p. 90-106, 2013. Disponível em: <http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/RGFC/article/view/2148>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão *et al.* 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 Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 7, n. 1, p. 148-168, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3193/319330058009.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

LUNKES, Rogério João *et al.* Estudo sobre a implantação do orçamento baseado em desempenho na Autoridade Portuária de Valência. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 49-76, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/HpRz7jfXFPWxDZpwgHyBLcg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 61-82, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FS8639jwkgbK8Vk3GrzDb9Q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MENSER, Michael; ROBINSON, Juscha. Participatory budgeting: from Porto Alegre, Brazil to the US. In: **US solidarity economy: Building alternatives for people and planet**. Chicago, IL: ChangeMaker Publications, 2008. p. 291-303.

NGUYEN, Hoang-Phuong. **Performance budgeting: Its rise and fall. 2007**. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/9415>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SAMPAIO, Tathiana de Mello *et al.* **Governança para resultados: análise de eficiência do modelo atual de distribuição orçamentária anual para os laboratórios no Instituto Oswaldo Cruz (IOC)**. 2017. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/27653>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SUAVE, Ricardo; LUNKES, Rogério João; CODESSO, Mauricio Mello. Análise das características da produção científica sobre orçamento em revistas brasileiras. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 5, n. 1, p. 85-102, 2017.

TEIXEIRA, Hugo Vocurca; TEIXEIRA, Marcelo Gouvêa. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, p. 379-391, 2003.

WEILLER, José Alexandre Buso; MENDES, Áquilas Nogueira. O Orçamento por Desempenho como ferramenta para gestão e avaliação da política de saúde no município de São Bernardo do Campo, no período 2006 a 2012. **Saúde em Debate**, v. 40, p. 36-52, 2016. <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/3Z5KChVzftw6KFNmJhP874d/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.