

Metas dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019

A análise da ação setorial do governo no Relatório sobre as Contas do Presidente da República busca fortalecer a transparência e a comunicação entre governo e sociedade. Para isso, analisam-se as informações de desempenho, que demonstram o resultado das intervenções governamentais, conforme definido no Plano Plurianual (PPA). O desempenho dos programas de governo é medido por meio de indicadores e metas, sendo relevante destacar os seguintes conceitos:

Programa Temático	Recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade
Indicador	Referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando a avaliação dos seus resultados
Objetivo	Expressa as escolhas de políticas públicas para o alcance dos resultados almejados pela intervenção governamental
Meta	Medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa

Análise Realizada

O exame empreendido pelo TCU em 2016 não focou na avaliação do alcance dos objetivos de programas temáticos, mas **buscou aferir, por meio de amostragem, a qualidade e a confiabilidade das informações relacionadas às metas**. Tal escolha justifica-se pelo fato de que, para bem medir e informar o desempenho dos programas, é pressuposto que as metas fixadas pelo governo atendam aos requisitos de qualidade e confiabilidade. Ademais, para definir esse escopo, o Tribunal considerou o fato de ser o primeiro ano do PPA 2016-2019, o qual, com base nas experiências obtidas com o PPA 2012-2015, apresentou aperfeiçoamentos no que tange à fixação desses medidores de resultado, entre os quais, sublinham-se:

- a diminuição da quantidade de metas, que passaram a ter caráter mais estruturantes (2.417 para 1.132);
- a atribuição de um órgão responsável para cada meta, que não necessariamente é o mesmo responsável pelo objetivo a que a meta está associada.

Do total de 1.132 metas presentes no PPA 2016-2019, foram examinadas neste trabalho 101 (8,9%), conforme critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, 35 metas (35%) apresentaram problemas de qualidade e/ou de confiabilidade.

Com relação ao atributo **qualidade**, analisou-se se as metas eram específicas, mensuráveis, apropriadas (adequadas), realistas e tinham prazo determinado, consoante método constante na Portaria Segecex 33/2010 - TCU.

Quanto à **confiabilidade**, examinou-se a fidedignidade da fonte de dados utilizada para o cálculo das informações, de tal forma que diferentes avaliadores pudessem chegar aos mesmos resultados.

Qualidade das Metas: resumo da análise e exemplos de problemas encontrados



- Não há indicação do patamar quantitativo que serve como referência, impedindo que se identifique o avanço em 2016 para o atingimento da meta;
- Metas excessivamente genéricas, não sendo possível definir com clareza o que se pretende alcançar;
- Incongruência na metodologia de apuração da meta alcançada;
- Ausência de quantitativos de referência e problemas no modo de medição do alcance.

Verificaram-se também problemas relacionados ao ponto de partida para monitoramento de determinados programas temáticos, que se refletem no resultado apresentado na PCPR para as metas alcançadas em 2016, podendo gerar resultados distorcidos.

Exemplo: o Programa Temático 2078 – Biodiversidade possui a meta 04GR – “Ampliar a regularização fundiária de 12,9 bilhões de hectares para 17,9 milhões de hectares nas unidades de conservação federais”. Deve-se considerar, no percentual de atendimento da meta, o que se pretendia realizar no período, a partir do ponto de partida. Nesse caso, o correto é dizer que, em 2016, alcançou-se a meta de 38% do planejado para o período do PPA $[(14,8-12,9)/(17,9-12,9)]$, que é igual a $[(1,9)/(5)]$, ou 38%. A PCPR informa que, em 2016, alcançou-se 82,68% da meta (14,8/17,9). Assim, a forma de calcular e apresentar o que foi atingido não reflete o que foi efetivamente realizado em 2016, por considerar resultados anteriores ao período. A PCPR informa 82,68% de realização, quando o correto seria 38%. Verificou-se que essa forma equivocada de apresentação de resultados ocorre também em outros programas temáticos do PPA, devendo ser corrigida nos exercícios seguintes.

Dessa forma, conclui-se que, nos casos de meta acumulada, em que se tem um ponto de partida que se pretende ampliar no período do PPA, a apresentação do resultado acumulado deve refletir o que de fato foi feito no período, sem considerar resultados anteriores.

Confiabilidade das Metas: resumo da análise e exemplos de problemas encontrados



- Divergência metodológica que permite a duplicidade na contabilização do patamar atingido;
- Divergência entre informação enviada por gestores e apresentada na PCPR;
- Dados controlados por planilha eletrônica (Excel), com risco para a credibilidade da informação;
- Metodologia inconsistente no cálculo da realização.

Necessidade de definição de parâmetros anuais para acompanhamento do desempenho

O fato de o PPA 2016-2019 não definir metas anuais não deve impedir que haja mecanismos que permitam o gerenciamento do desempenho anual das metas.

A Lei 13.249/2016 (PPA 2016-2019) estabelece que o Poder Executivo deve ter condições de, no Relatório Anual de Avaliação do Plano, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, informar as medidas corretivas a serem adotadas quando houver indicativo de que as metas estabelecidas não serão atingidas até o término do período.

O documento “Guia para Monitoramento e Avaliação do PPA 2016-2019”, do Ministério do Planejamento, diz que o órgão responsável pela meta deve:

- informar o que foi feito em 2016, evidenciando se a meta está ocorrendo da forma planejada, e, ainda;
- no campo específico “Providências a serem tomadas”, explicitar as providências necessárias para garantir o atingimento da meta até o final do período.

Com isso, resta claro que o órgão responsável pela meta precisa ter um parâmetro para o desempenho dela em 2016, de modo que seja possível comparar a meta atingida.

Como resultado das análises, o Tribunal de Contas da União registrou, em seu Parecer Prévio, a existência de falhas na confiabilidade e na qualidade de parcela significativa das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do Presidente da República 2016 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019. Além disso, foram emitidas recomendações ao Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União com o objetivo de corrigir as impropriedades identificadas.

Apesar dos avanços pontuais, o PPA 2016-2019 continua não apresentando metas anuais, o que implica restrições aos potenciais benefícios dos instrumentos de medição de desempenho.

A opção por estabelecer metas apenas para o final do período reduz a utilidade da informação para fins de monitoramento anual.

Quanto à transparência, registra-se que, mesmo em relação aos órgãos que informaram possuir parâmetros anuais para fins gerenciais, esses parâmetros não são divulgados.

Abstraindo-se os problemas de qualidade e de confiabilidade das metas, a PCPR retrata apenas o que foi feito em cada exercício; não se sabe, em regra, o que se pretendia alcançar no ano.

Isso constitui um obstáculo ao alcance da prestação de contas, reduz a accountability e restringe o acompanhamento tempestivo por parte sociedade dos compromissos pactuados no PPA.