

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ISC

CÂMARA DOS DEPUTADOS

CEFOR

Fábio Mafra

**O MONITORAMENTO DOS RESULTADOS DA GESTÃO
GOVERNAMENTAL NO BRASIL**

Brasília

2007

Fábio Mafra

**O MONITORAMENTO DOS RESULTADOS DA GESTÃO
GOVERNAMENTAL NO BRASIL**

Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Orientador: **Romilson Rodrigues Pereira, MSc.**

Brasília

2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo da presente monografia na página mantida na Internet pela Câmara dos Deputados e pelo Tribunal de Contas da União e a sua reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura:

Data: 15 de junho de 2007.

Mafra, Fábio.

O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil [manuscrito] / Fábio Mafra. -- 2007.
80 f.

Orientador: Romilson Rodrigues Pereira.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Orçamento Público.

1. Administração pública, controle, Brasil. 2. Fiscalização orçamentária, controle, Brasil. 3. Orçamento público, avaliação, Brasil. 4. Brasil. Plano Plurianual (PPA). I. Título.

CDU 351.9(81)

**O MONITORAMENTO DOS RESULTADOS DA
GESTÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL**

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento
Público – Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da
União – 1º Semestre de 2007.

Aluno: Fábio Mafra

Banca Examinadora:

Romilson Rodrigues Pereira, MSc.

Laércio Mendes Vieira, MSc.

Brasília, 6 de julho de 2007.

Resumo

Neste trabalho analisa-se o sistema de monitoramento dos resultados da gestão governamental adotado no Brasil. Procura-se verificar se possui os elementos necessários à efetiva medição dos resultados dos programas e das ações orçamentárias e se as informações relevantes para essa mensuração vêm sendo coletadas adequadamente. As análises remontam às origens dos orçamentos. São retratados os principais eventos que caracterizaram a evolução dos sistemas orçamentários públicos no mundo e no Brasil. Chegando ao momento presente, descreve-se o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA), que se desdobra em três etapas: a Avaliação do Programa, conduzida pelos respectivos gerentes; a Avaliação Setorial, realizada pelas secretarias-executivas de cada ministério; e a Avaliação do Plano como um todo, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A análise da bibliografia sobre o assunto demonstrou um conjunto de deficiências que não têm permitido o efetivo acompanhamento dos resultados dos programas, entre as quais, podem ser destacadas: a ausência, para grande parte dos programas, de sistemas próprios de acompanhamento desenhados para o monitoramento da implementação; o elevado grau de subjetividade observado nas avaliações realizadas pelos respectivos gerentes; a inexistência de mecanismos que promovam a responsabilização e cobrança pelos resultados; a inadequação e baixa qualidade dos indicadores de desempenho e de metas definidas para os programas e as ações; e a falta de coleta tempestiva de dados sobre o desempenho. Como consequência pode-se esperar a degradação da qualidade dos serviços prestados, o desperdício dos recursos públicos e a facilitação da corrupção. Verifica-se que os problemas apontados têm origem em deficiências existentes no próprio modelo de monitoramento; que prevê que a avaliação dos programas seja realizada pelos gerentes encarregados de implementá-los; bem como em inconsistências no modelo de gestão adotado, já que ainda existem sobreposições entre o novo modelo e a estrutura formal existente nos ministérios e demais órgãos governamentais. Aponta-se, ainda, como causa dos problemas identificados a ausência de mecanismos de responsabilização que incentivem o alcance dos objetivos estabelecidos. Portanto, considera-se necessário que o Governo implemente mudanças no modelo de monitoramento ora em uso, de forma a instituir um sistema efetivo e objetivo de coleta e aferição dos dados dos programas e das ações governamentais, que não dependa da avaliação subjetiva dos respectivos gerentes. Considera-se importante, ainda, que sejam instituídos mecanismos que possibilitem a efetiva responsabilização dos administradores públicos pelo mau desempenho. A sistemática de acompanhamento deve gerar consequências práticas para os gestores e órgãos responsáveis pela implementação das ações. Somente assim poderá contribuir, de maneira efetiva, para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e gestão adotado e, também, para a melhoria da implementação das políticas públicas, em benefício de toda a sociedade.

Palavras-chave: Orçamento Público. Plano Plurianual. Avaliação de desempenho. Monitoramento dos resultados. Programas orçamentários. Ações orçamentárias. Indicadores de desempenho. Metas.

Lista de Ilustrações

Figuras

Figura 1 – Níveis hierárquicos do planejamento governamental	35
Figura 2 – Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA.....	38
Figura 3 – Ciclo de Planejamento.....	37
Figura 4 – Etapas e Instâncias de Avaliação do PPA	39

Lista de Tabelas

Tabelas

Tabela 1 – Normas fiscais e orçamentárias – vigência e conteúdo	29
Tabela 2 – Síntese das principais conseqüências do monitoramento deficiente da gestão governamental	51
Tabela 3 - Síntese das principais causas do monitoramento deficiente da gestão governamental	59

Lista de Quadros

Quadros

Quadro 1 – Reportagem do Jornal O Estado de São Paulo sobre Gestão Pública.....	56
---	----

Lista de Siglas

CMA - Comissão de Monitoramento e Avaliação

FMI - Fundo Monetário Internacional

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

LC – Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei da Responsabilidade Fiscal

Mare – Ministério da Agricultura e Reforma Agrária

MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ONU - Organização das Nações Unidas

PAGG - Sistema de Acompanhamento Gerencial e Avaliação Institucional

PPA - Plano Plurianual

PPBS - *Planning, Programming and Budgeting System*

Progorcam - Programa de Acompanhamento das Ações Orçamentárias

Seplan - Secretaria do Planejamento

Siappa - Sistema de Acompanhamento do PPA

SMA - Sistema de Monitoramento e Avaliação

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

TCU – Tribunal de Contas da União

UMA - Unidade de Monitoramento e Avaliação

ZBB - *Zero-Base Budgeting*

Sumário

1	Introdução	9
2	Descrição do projeto de pesquisa e da metodologia utilizada.....	12
	Relevância do tema.....	12
	Problema de pesquisa.....	15
	Escopo.....	15
	Metodologia	18
3	O modelo de acompanhamento dos resultados da gestão governamental.....	20
	A evolução dos orçamentos públicos e dos mecanismos de monitoramento no mundo	21
	A evolução dos orçamentos públicos e dos mecanismos de monitoramento no Brasil.....	25
	Descrição do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA	34
4	Deficiências no monitoramento dos resultados da gestão governamental.....	42
	Principais deficiências levantadas no sistema de monitoramento da gestão governamental	42
5	Conseqüências do monitoramento deficiente da gestão governamental.....	51
	Deterioração da qualidade dos serviços públicos e da intervenção governamental.....	52
	Desperdício de recursos orçamentários	54
	Maior facilidade para a corrupção dos agentes públicos	57
6	Fatores que contribuem para o monitoramento deficiente da gestão governamental	59
	Falhas no modelo de monitoramento adotado	60
	Inconsistências no modelo de gestão adotado.....	62
	Ausência de mecanismos que incentivem o alcance dos objetivos definidos.....	65
7	Conclusão	67
	Referências	70
	Glossário.....	77
	Apêndice	80

1 Introdução

1.1 A Constituição Federal de 1988 estabeleceu importantes inovações no campo orçamentário. Além de preconizar a elaboração de planos de desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais, determinou o funcionamento da administração pública sob o marco de três leis hierarquizadas: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual¹. Essas alterações, concebidas para, entre outros objetivos, integrar o planejamento e o orçamento, representaram uma evolução conceitual do orçamento público brasileiro em direção ao que é convencionalmente chamado de orçamento moderno.

1.2 Entretanto, até meados da década de 1990, a atividade de planejamento de médio e longo prazo não pôde desenvolver-se adequadamente no Brasil, em razão do considerável grau de incertezas gerado pelos elevados índices inflacionários. Somente com o controle da inflação, a partir da implementação do plano de estabilização econômica Plano Real, foi possível passar a conceber de maneira realística mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação da gestão governamental.

1.3 A partir da aprovação do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, o orçamento e toda a gestão governamental passou a organizar-se por programas, concebidos para a solução de problemas da sociedade. Para cada programa foram definidos um objetivo, um público-alvo, metas, indicadores de desempenho e os recursos financeiros correspondentes. Também foram designados gerentes que passaram a ser responsáveis pela sua implementação².

1.4 Com o objetivo de aprimorar o processo de tomada de decisões por parte dos administradores públicos, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) coordenou o desenvolvimento de um sistema de avaliação anual do PPA e de todos os programas que o integram³. A sistemática

¹ GIACOMONI, James. Bases normativas do Plano Plurianual : análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista da Administração Pública**, 1. ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 2.

² CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília : Ipea, 2002. p. 6. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 26 ago. 2006.

³ *Idem*.

objetivava, ainda, conferir transparência às iniciativas governamentais e a efetiva prestação de contas à sociedade.

1.5 A realização da presente pesquisa foi motivada pela percepção do papel fundamental que os modelos de avaliação e monitoramento das iniciativas governamentais desempenham para o bom andamento da gestão pública e para a prestação de serviços de qualidade para a população beneficiária.

1.6 O tema integra o estudo das avaliações de políticas públicas, focalizando, especialmente, as etapas de monitoramento e de avaliação desenvolvidas diretamente pela Administração, que compõem o ciclo do planejamento governamental. Portanto, insere-se no campo de abrangência da Administração Pública e diz respeito, mais especificamente, à área de Finanças Públicas. Entretanto, em razão da multiplicidade de aspectos envolvidos, a matéria possui caráter interdisciplinar, sendo abordada em cursos regulares de Economia, Administração, Ciências Contábeis e Direito.

1.7 O trabalho está estruturado por esta introdução, seguida por cinco capítulos e pela conclusão. No capítulo dois, realiza-se uma breve descrição do projeto de pesquisa. Discorre-se, em subtítulos próprios, sobre a relevância do tema, sobre o escopo do trabalho, sobre o problema de pesquisa, sobre os objetivos definidos, bem como sobre a metodologia utilizada.

1.8 O capítulo três trata do modelo de acompanhamento da gestão governamental adotado no Brasil. Inicialmente, desenvolve-se uma breve exposição sobre a evolução do Orçamento Público desde as primeiras experiências registradas até os dias atuais, contemplando, especialmente, o caso brasileiro. E seguida, descreve-se o modelo de gestão do Plano Plurianual e o Sistema de Monitoramento e Avaliação utilizados pelo Governo brasileiro.

1.9 No capítulo quatro são relacionadas e analisadas as principais deficiências do Sistema de Monitoramento e Avaliação levantadas ao longo da pesquisa bibliográfica realizada sobre o assunto.

1.10 O capítulo cinco discorre sobre as principais conseqüências que podem advir do acompanhamento deficiente dos resultados da gestão governamental. Procura-se

transcender os aspectos operacionais envolvidos, de forma a avaliar como as inconsistências observadas podem afetar o cidadão comum.

1.11 O capítulo seis analisa os elementos que podem estar contribuindo para o quadro de deficiências encontrado no sistema de avaliação e monitoramento, extraído da bibliografia sobre o tema. Objetiva-se evidenciar os principais fatores causais dos problemas levantados, visando a contribuir para sua efetiva solução.

1.12 Na conclusão, são organizadas as principais deduções resultantes da pesquisa e são apresentadas recomendações que se julga poderem contribuir para a correção dos problemas observados.

2 Descrição do projeto de pesquisa e da metodologia utilizada

2.1 Antes de iniciar o aprofundamento da análise sobre os diversos aspectos relacionados ao acompanhamento da execução da gestão governamental, é importante demonstrar como foi estruturado o projeto de pesquisa, de maneira a esclarecer as motivações para a realização da investigação e descrever, claramente, o problema de pesquisa formulado, os objetivos definidos e a metodologia utilizada.

Relevância do tema

2.2 É por meio da arrecadação de tributos que o Governo obtém os recursos necessários à prestação de serviços públicos essenciais, destinados à promoção da educação, da saúde, do saneamento básico, da assistência social e da segurança, bem como à edificação de obras de infra-estrutura consideradas necessárias. No Brasil, tem-se observado ao longo dos últimos anos que o volume retirado da sociedade sob a forma de tributos para custear as iniciativas governamentais só vem aumentando⁴. Atualmente, mais de 37%⁵ de tudo que é produzido na economia é carreado para o Governo. A supressão desses recursos faz falta à sociedade e dificulta a atividade econômica⁶. Em razão disso, é extremamente importante que as políticas públicas sejam desenvolvidas com eficiência, economia e que seja evitado o desperdício de recursos.

⁴ SHIKIDA, Cláudio D.; ARAÚJO JR., Ari Francisco de. **Por que o estado cresce e qual seria o tamanho ótimo do estado brasileiro?** in MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Topbooks. São Paulo, [2006]. p. 74.

⁵ Em 2005, a Carga Tributária Brasileira correspondeu a 37,37% do PIB. Cf. BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil - 2005**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2007.

⁶ A redução bem-estar econômico dos contribuintes gerada pela cobrança de impostos excede a quantia arrecadada pelo governo, fenômeno denominado como peso morto dos impostos. Trata-se de uma ineficiência provocada pelos impostos em razão de incentivarem a alocação de recursos considerando a incidência tributária e não apenas os benefícios verdadeiros dos bens e serviços comprados e vendidos. Cf. MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à Economia** : Princípios de micro e macroeconomia. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. 2ª Ed. Campus, 2001. p. 251.

2.3 Entretanto, não basta a definição de planos, programas e projetos e sua inserção no Orçamento para que se possa obter automaticamente como resultado a solução dos problemas identificados. A gestão eficiente dos gastos públicos pressupõe, ainda, a definição clara de objetivos, metas e indicadores de desempenho para cada um dos programas criados, bem como o seu acompanhamento sistemático, de forma que possam ser realizados ajustes e corrigidos desvios visando ao alcance dos objetivos perseguidos.

2.4 A medição dos resultados das operações realizadas pelo governo é fundamental. Como o orçamento define os objetivos, é natural que exista um sistema que mensure o andamento dos trabalhos e o grau de alcance das metas definidas⁷. Nesse sentido, é oportuno reproduzir trecho de um manual das Nações Unidas que trata dos orçamentos por programas⁸:

(...) medir fisicamente o trabalho e seus resultados e estabelecer relações pertinentes com o emprego dos recursos a fim de obter dados que sejam úteis para formular e apresentar as propostas orçamentárias, dotar pessoal e distribuir fundos aos órgãos encarregados de executar os planos aprovados, e verificar o progresso alcançado na consecução dos objetivos da política e metas dos programas de trabalho. Tais medidas contribuem para modificar os planos e programas de modo que a administração possa adaptá-los às exigências conjunturais fazendo face, também, a acontecimentos imprevistos. Além disso, servem para comparar as realizações semelhantes e avaliar a eficiência relativa de unidades administrativas, de práticas e métodos.

2.5 A ausência de informações que possam subsidiar os processos decisórios tende a desvincular as decisões dos gestores públicos dos objetivos previamente definidos e os governos passam a atuar de tal forma que se assemelham a “aeronaves que voam sem instrumentos”⁹, o que se reflete no desperdício de recursos públicos e na perpetuação dos problemas sociais e econômicos vividos pela população.

2.6 No caso brasileiro, o sistema de monitoramento concebido para avaliar os resultados dos planos plurianuais desenvolve-se em três dimensões: avaliação dos programas, realizada pelos gerentes sob a forma de auto-avaliação; avaliação organizacional, realizada

⁷ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005. p. 167.

⁸ NAÇÕES UNIDAS. Manual de orçamento por programas e realizações. Rio de Janeiro : Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971. p. 127. *Apud* GIACOMONI, James. *Op. cit., loc. cit.*

⁹ KUSEK, J. Z.; RIST, R. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system : a handbook for development practitioners**. Washington, DC : The World Bank, 2004. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/27000160016_20040827154900/Rendared/PDF/296720PAPER0100steps.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2005. *Apud* SILVA, Fernando Antonio Rezenda; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público** : Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. p. 124.

pelas secretarias-executivas dos ministérios setoriais; e avaliação por macroobjetivos, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.7 Informações encontradas na bibliografia sobre o tema revelam que o sistema de planejamento e orçamento brasileiro ainda apresenta inconsistências, lacunas, deficiências e imprecisões conceituais que precisam ser superadas para que se possa desenvolver uma gestão orçamentária adequada¹⁰. Nesse sentido, é oportuno transcrever trecho de estudo desenvolvido por Ronaldo Coutinho Garcia, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), que discorre sobre os supostos utilizados no seu trabalho¹¹:

O outro suposto é que, sem um processo sistemático de avaliação, a verdadeira gestão pública jamais poderá ser exercida, o que implica incalculáveis prejuízos para a grande maioria da população brasileira que tanto necessita de uma ampla presença do poder público, conduzida com eficiência, eficácia e equidade.

2.8 A presente pesquisa justifica-se e foi proposta a partir da constatação dos problemas existentes no sistema de monitoramento da execução dos programas governamentais brasileiros e da importância que esses mecanismos têm para o sucesso das políticas públicas. Pretende-se reexaminar as deficiências levantadas, de forma a melhor delimitá-las e compreender suas causas e possíveis efeitos.

2.9 O tema está revestido de relevância social. O Brasil é um país que apresenta sensíveis desigualdades sociais. Para corrigi-las, é necessário que o Estado brasileiro implemente políticas públicas efetivas de redistribuição da renda e desenvolva ações que confirmem qualidade e equidade à prestação dos serviços públicos. A busca da melhoria das condições de vida da população torna imprescindível que o Governo implemente, com excelência, políticas que possibilitem a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento em benefício de toda a sociedade.

¹⁰ GREGGIANIN, Eugênio. (2005) **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)** In: Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005. p. 1. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/fiquePorDentro/Temasatuais/orcamento_uniao/textos/textos-legislativos.html>. Acesso em: 28 ago. 2006.

¹¹ GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001. p. 5.

Problema de pesquisa

2.10 O problema de pesquisa foi concebido a partir da percepção da necessidade de se procurar responder, com base em pesquisas bibliográficas, se o Sistema Orçamentário Federal¹² possui os elementos que possibilitem, efetivamente, a aferição dos resultados dos programas e das ações governamentais e se as informações relevantes para essa mensuração vêm sendo coletadas adequadamente. Objetiva responder, portanto, se o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (PPA) está estruturado de forma a permitir o efetivo acompanhamento dos resultados dos programas de governo que integram o Plano. O problema envolve, ainda, o levantamento dos principais fatores que possam estar contribuindo para o acompanhamento deficiente da gestão governamental e suas possíveis conseqüências.

Escopo

2.11 Antes de prosseguir na descrição dos objetivos definidos para a pesquisa, é importante acrescentar algumas informações visando ao melhor delineamento do escopo do trabalho. Nesse sentido, cabe esclarecer os aspectos que deverão ser tratados e aqueles que não se pretende abordar.

2.12 As teorias sobre avaliação de programas governamentais surgiram das ciências sociais da década de 1930 e consistiam, em sua origem, na aplicação de técnicas quantitativas e qualitativas de pesquisa científica, com o objetivo de mensurar a efetividade e o impacto dos programas sociais¹³. Há extensa bibliografia sobre o tema, grande parte dedicada a analisar as

¹² O Sistema Orçamentário Federal é regulado pela Lei do Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Compreende as rotinas que integram o Modelo de Gestão do Plano Plurianual.

¹³ ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard E. *Evaluation : a systematic approach*. 5ª ed. Newbury Park : Sage Publications, 1993 apud SILVA, Artur Adolfo Cotias e; FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. **Avaliação de programas públicos no Brasil** : O papel do Tribunal de Contas da União. In: BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003** : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. p. 13.

diversas modalidades de auditoria existentes e as características que as distinguem, como as auditorias de desempenho, as auditorias tradicionais e as avaliações de programas.

2.13 Mas a atividade de avaliação tem aplicações mais abrangentes e pode ser dividida, a partir de diferentes abordagens práticas, nas seguintes modalidades:

- a) monitoramento, que consiste em um sistema contínuo de verificação da implementação dos programas governamentais baseado em registros administrativos e em um pequeno número de indicadores, que possibilita a realização de correções e ajustes imediatos visando à correção de problemas de gestão identificados;
- b) auditoria, processo descontínuo destinado a verificar a consistência de dados e informações e identificar irregularidades em determinado programa governamental;
- c) avaliação, pesquisa de campo de caráter não continuado realizada principalmente em bases secundárias, com a utilização de um grande número de indicadores visando à determinação de relações de causalidade entre a implementação de projetos governamentais e os efeitos produzidos na população beneficiária.

2.14 O Manual de Avaliação do Plano Plurianual, elaborado pela SPI também estabelece clara distinção entre monitoramento e avaliação, nos seguintes termos¹⁴:

É interessante, todavia, apresentar a distinção entre avaliação e monitoramento. O monitoramento pode ser definido como um processo de acompanhamento da execução das ações do programa visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas¹⁵. É uma atividade gerencial que deve permitir “rápida avaliação” dos programas e ações governamentais e do contexto em que ocorrem de modo a prover a administração de informações sintéticas e tempestivas que permitam identificar e viabilizar a superação de restrições em tempo de execução. Assim, observa-se que o monitoramento está mais relacionado à possibilidade de intervenção no curso do processo, enquanto que a avaliação vincula-se a conhecer as causas e resultados obtidos, por meio da utilização de dados fornecidos pelo monitoramento ou de pesquisas avaliativas.

2.15 No presente trabalho decidiu-se focalizar a atividade de monitoramento na acepção apresentada¹⁶, que o caracteriza por um sistema de avaliação construído

¹⁴ Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação** : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2007 – Ano Base 2006. Brasília, [2006?]. p. 7. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Manual_Avaliacao_base2006.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2007.

¹⁵ Decreto 5.233 de 6 de outubro de 2004 (nota constante do texto citado).

¹⁶ Dependendo do contexto, o termo “monitoramento” pode adquirir outros significados. Por exemplo, monitoramento é uma das modalidades de fiscalização adotadas pelo Tribunal de Contas da União por meio

deliberadamente para ser operado com base na coleta rotineira de informações visando à avaliação da performance governamental.

2.16 É importante esclarecer adequadamente qual é o foco do trabalho, pois nos diversos artigos e livros pesquisados não há uma estrita coincidência de vocabulário para descrever os fenômenos envolvidos no tema. Muitas vezes, as citações utilizadas fazem referência ao termo genérico “avaliação”, em outras ocasiões utiliza-se o termo “acompanhamento”. Deve-se ter em mente que o foco do trabalho é o monitoramento dos programas governamentais.

2.17 Portanto, não se constituiu um objetivo da pesquisa abordar, com profundidade, os diversos tipos e sistemas de avaliação empreendidos por organizações dedicadas à pesquisa e pelos órgãos de controle da Administração, como as avaliações de políticas sociais, as avaliações de impacto e as auditorias de programas governamentais ou de gestão. É um assunto de grande relevância, mas sua abordagem exigiria um tratamento diferenciado e prazos sensivelmente mais longos.

2.18 A pesquisa foi concebida com o objetivo de avaliar se os mecanismos de monitoramento para os programas e ações orçamentárias são consistentes se a coleta dos dados necessários tem sido realizada adequadamente, de modo a possibilitar a efetiva medição dos resultados em termos qualitativos e quantitativos¹⁷.

2.19 Objetiva-se, ainda, identificar os principais elementos que estão obstaculizando o correto acompanhamento da gestão governamental, bem como os eventuais efeitos deletérios das deficiências levantadas para o sucesso da implementação das políticas públicas.

2.20 Dessa forma, além de propiciar informações para uma melhor compreensão teórica sobre o tema, o presente trabalho, por meio da identificação e proposição de medidas adicionais visando à solução dos problemas levantados, almeja poder oferecer uma pequena

da qual é avaliado o cumprimento das recomendações efetuadas aos gestores e os resultados delas advindos. Além disso, na metodologia de avaliação dos controles internos proposta pelo *The Comitê of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso)*, ou Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway, “monitoramento” é uma das dimensões do controle a ser avaliada e diz respeito à necessária supervisão periódica que deve ser realizada para checar a consistência dos controles internos estabelecidos.

¹⁷ Cabe esclarecer que as informações coletadas sobre as deficiências verificadas no sistema de monitoramento dos programas governamentais abarcam um período que se inicia no ano 2000 e se estende por diversos exercícios. Portanto, o conjunto de evidências levantadas não é capaz de caracterizar o modelo de gestão do PPA, estático, em determinado momento. Antes, delineiam um panorama dinâmico e procuram reproduzir um conjunto de deficiências que foram sendo apuradas ao longo do processo de evolução do modelo.

contribuição para o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento e acompanhamento das atividades governamentais no Brasil.

Metodologia

2.21 O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa descritiva, em que foram levantados os diversos componentes e elementos que estruturam a sistemática de monitoramento e avaliação. Esse levantamento foi complementado por pesquisa explicativa, que procurou esclarecer quais os fatores que contribuem para a produção das inconsistências observadas.

2.22 Quanto aos meios de investigação, a pesquisa foi implementada com a utilização de dados secundários, por meio das técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

2.23 A pesquisa bibliográfica iniciou-se pelo levantamento dos elementos teóricos que dão sustentação ao modelo de planejamento e avaliação governamental praticado no Brasil. Em seguida, foram levantados os atributos definidos para os programas e ações orçamentárias. Para tanto, foram utilizados, de maneira especial, os manuais de elaboração e avaliação de programas produzidos pela SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.24 A pesquisa bibliográfica também procurou levantar informações com o objetivo de evidenciar se a coleta de dados para a caracterização desses atributos (definição de objetivos, metas, indicadores de desempenho, entre outros) vem sendo realizada de maneira adequada. Para a realização dessa análise, destacam-se como fonte de informação os estudos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e outros trabalhos elaborados por pesquisadores que atuam na área acadêmica e em outras instituições públicas.

2.25 Todos os dados e informações coletados na pesquisa foram submetidos à análise qualitativa, com o objetivo de levantar os fatores que contribuem para configurar as

deficiências existentes no Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA e as relações de causa e efeito que se produzem entre eles.

2.26 As análises desenvolvidas contribuíram para que fossem evidenciadas alternativas para o aperfeiçoamento da sistemática de monitoramento, as quais figuram como proposições na conclusão da presente monografia.

3 O modelo de acompanhamento dos resultados da gestão governamental

3.1. O presente capítulo destina-se, principalmente, a fornecer uma visão clara de como se estrutura o modelo de monitoramento das políticas públicas adotado pelo Governo brasileiro. Para uma melhor compreensão do funcionamento desses mecanismos, é importante esclarecer como vêm sendo aperfeiçoados ao longo dos anos. Por isso, o capítulo inicia-se por uma breve revisão da evolução histórica dos orçamentos públicos no mundo desde o seu nascedouro, quando representavam, primordialmente, mecanismos de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, até os dias atuais, em que se configuram em instrumentos essenciais do planejamento governamental e são concebidos com a preocupação de permitir a mensuração de desempenho dos Governos¹⁸.

3.2. Em seguida, descreve-se, resumidamente, a evolução dos orçamentos e dos mecanismos de acompanhamento da gestão governamental no Brasil. São mencionados apenas os eventos mais importantes, sem a preocupação de descrever todas as mudanças e fases que o sistema orçamentário brasileiro passou desde o seu início.

3.3. Considerando que o escopo do trabalho está direcionado à análise dos mecanismos de acompanhamento da gestão governamental e com o objetivo de esclarecer como o Governo brasileiro tem incorporado as tendências mais modernizadoras nessa área, deu-se maior ênfase à descrição do período contemporâneo.

3.4. Finalmente, são descritas as características básicas do modelo de avaliação do PPA adotado pelo Governo brasileiro, extraídas, majoritariamente, dos manuais elaborados pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

¹⁸ As informações veiculadas nos subtítulos seguintes que tratam da evolução orçamentária foram baseadas, majoritariamente, na obra: GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005. p. 45-167 *passim*. As informações relacionadas à evolução orçamentária no mundo também foram extraídas de: BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público** (tradução de Margaret Hanson Costa). Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 3-39 e 175-182 *passim*.

A evolução dos orçamentos públicos e dos mecanismos de monitoramento no mundo

3.5. No ano de 1091, o povo ibérico já havia elaborado um documento que pode ser considerado o embrião do orçamento moderno. Outros registros dão conta de que a cidade portuguesa de Coimbra já tinha concebido seu orçamento no ano de 1215¹⁹.

3.6. A despeito desses eventos pioneiros, a maioria dos estudiosos atribui aos ingleses as primeiras experiências na utilização de orçamento público. O desenvolvimento do sistema orçamentário na Grã-Bretanha expressa, em certa medida, o crescimento do controle representativo sobre a Coroa. A Carta Magna outorgada pelo Rei João Sem Terra, em 1215²⁰, fez surgir para o mundo jurídico o princípio atualmente consagrado da estrita legalidade tributária, conforme preconiza seu artigo 12, reproduzido a seguir²¹:

Nenhum scutage (tributo feudal) ou subsídio será lançado no reino, a menos que seja pelo common council do reino, exceto para o propósito de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primeiro filho cavaleiro e estabelecer o dote de casamento de sua filha mais velha: os subsídios para estas finalidades deverão ser razoáveis em seu montante.

3.7. Esse dispositivo foi instituído a partir das pressões da nobreza feudal que integrava o Conselho Comum, os quais viam a necessidade de limitar o poder discricionário do rei em matéria tributária. Mas a aceitação por parte dos monarcas ingleses desse controle pelo Parlamento não foi sempre tranqüila. No século XVII, o Parlamento baixou o ato *Petition of Rights* contra a instituição de um empréstimo compulsório por parte do Rei Carlos I. Esse princípio corroborava o instituído na Carta Magna no sentido de somente considerar legítimo um tributo aprovado pelo órgão de representação. Como o Rei não aceitou a limitação imposta, instituiu-se a luta armada no reino, culminando com a derrota do monarca e sua decapitação.

3.8. Novo conflito, conhecido como Revolução Gloriosa, foi estabelecido com o Rei Carlos II no ano de 1689. O Parlamento Inglês baixou a norma conhecida como *Bill of Rights*, que estabeleceu a separação entre as finanças do reino e as finanças da coroa, que

¹⁹ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira: **Manual de direito financeiro e tributário**. São Paulo : Saraiva, 1993 *apud* ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. **Curso didático de direito financeiro**. 1. ed. Campinas, Péritas, 2000. p. 56.

²⁰ Outros autores, como Jesse Burkhead, indicam que a Carta Magna foi aprovada no ano de 1217.

²¹ MOOJEN, Guilherme. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro, 1959, p. 21/26 *apud* ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. *Op. cit., loc. cit.*

passaram a ser organizadas todos os anos na chamada Lista Civil para aprovação do Parlamento. Entretanto, foi somente a partir de 1822 que o chanceler do Erário passou a apresentar a fixação de despesas e receitas de cada exercício ao Parlamento, o que se configura como o marco inicial de orçamento plenamente desenvolvido naquele País.

3.9. A evolução do orçamento público inglês é especialmente importante por ter delineado a natureza técnica e jurídica desse instrumento e pela influência que exerceu na difusão dos orçamentos para outros países. Nesse sentido, é oportuno mencionar alguns eventos relevantes em matéria tributária ocorridos na França²².

3.10. A Revolução Francesa de 1789 instituiu o princípio do consentimento popular para a cobrança de impostos. Com o advento da Restauração da Monarquia Bourbon, em 1815, a Assembléia Nacional passou a decretar a lei financeira anual. Mas ainda não havia um controle detalhado das dotações. Em 1831, somente após a instauração da Monarquia Constitucional, o controle do Parlamento sobre o orçamento francês passou a ser mais completo.

3.11. O sistema orçamentário francês contribuiu para a consolidação de regras atualmente aceitas como fundamentais na concepção doutrinária do orçamento público. Podem ser destacadas as seguintes:

- a) o princípio da anualidade do orçamento;
- b) a aprovação do orçamento antes de iniciado o exercício;
- c) o princípio da universalidade, segundo o qual o orçamento deve contemplar todas as previsões financeiras para o exercício.
- d) o princípio da não-afetação das receitas a itens de despesas específicos.

3.12. A partir da independência americana, os Estados Unidos, também passaram a desempenhar um papel fundamental para a evolução dos orçamentos. A jovem nação americana, em processo de consolidação, muito contribuiu para o aperfeiçoamento dos sistemas orçamentários.

²² Foram utilizados subsídios da seguinte obra: VIANA, Arizio de. **Orçamento Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro : Financeiras, 1950 *apud* GIACOMONI, James. Op. cit. p. 47.

3.13. Após um período inicial em que não era muito nítida a separação entre as funções legislativas e executivas em matéria financeira, em 1802, a Câmara dos Representantes designou a Comissão de Meios e Recursos para controlar as finanças governamentais. Posteriormente, por volta de 1865, essa comissão perdeu a exclusividade da prerrogativa e passou a dividir o controle dos gastos com outras comissões da Câmara e do Senado.

3.14. O início do século XX foi um período marcado pela alternância de superávits e déficit no orçamento americano e por elevado nível de corrupção no serviço público. Em decorrência disso, o Presidente William Howard Taft designou, em 1910, uma comissão, denominada de Comissão de Economia e Eficiência, para realizar um estudo amplo sobre a administração federal americana com o objetivo de modernizá-la. O relatório da comissão, encaminhado ao Congresso em 1912, recomendou a adoção de concepções inovadoras. Já estava presente a necessidade de se mensurar resultados, conforme se depreende do trecho transcrito a seguir:

A fim de que se possa pensar com clareza sobre o problema de sua responsabilidade, o administrador precisa ter diante de si dados que reflitam resultados, em termos de qualidade e quantidade; precisa estar habilitado a medir a qualidade e a quantidade dos resultados por unidades de custo e de eficiência.

3.15. Em 1919 a Câmara dos Representantes designou uma nova comissão para estudar os processos administrativos adotados pelo Estado. A comissão recomendou a adoção de modelo em que o orçamento deveria ser proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso. A proposta foi aceita e transformada em lei em 1921, sob a denominação de *Budget and Accounting Act*.

3.16. Nos Estados Unidos também se verificaram diversas reformas orçamentárias no âmbito municipal e estadual. Merece registro o orçamento baseado em custos, de 1913 a 1915, adotado na cidade de Nova Iorque, no Burgo de Richmond. Uma nova concepção técnica surgiu dessas experiências pioneiras.

3.17. Na década de 1930, o Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tenesse iniciaram a utilização de classificações orçamentárias por projetos e programas, o que possibilitou aproximar a atividade orçamentária do planejamento governamental. Posteriormente, durante a Segunda Guerra Mundial, os departamentos militares passaram a utilizar largamente orçamentos por programas.

3.18. Em 1949, a Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo, Comissão Hoover, propôs que o conceito de orçamento do Governo Federal fosse reformulado. Deveria basear-se em funções, atividades e projetos, ao que denominavam orçamento de desempenho²³.

3.19. Em 1955, uma Segunda Comissão Hoover analisou os resultados obtidos com as novas metodologias e propôs medidas visando ao seu aperfeiçoamento. A nova concepção foi denominada Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento e ficou conhecida pela sigla em inglês PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*).

3.20. Essa nova técnica procurava integrar sistematicamente: “os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos a serem empregados a indicação de custos, bem como os esquemas de avaliação e controle”²⁴. Não obstante as dificuldades iniciais, que não permitiram a implantação do PPBS com sucesso²⁵, o sistema obteve grande atenção da área acadêmica, o que suscitou a sua difusão, com algumas adaptações, para outros países.

3.21. Merece registro, ainda, outra metodologia na área orçamentária denominada de Orçamento Base-Zero, ou *Zero-Base Budgeting* (ZBB). Originada do setor privado, foi adotada pelo Governo Americano no final da década de 1970, na gestão do Presidente Jimmy Carter. A concepção do ZBB exigia, a cada ano, a análise e justificativa de todas as despesas públicas²⁶.

3.22. A partir da introdução do PPBS nos Estados Unidos, a metodologia do orçamento-programa passou a desfrutar de prestígio e passou a ser adotado por muito países desenvolvidos e em desenvolvimento²⁷.

²³ Orçamento de desempenho “se refere aos mecanismos e processos de financiamento do setor público destinados a fortalecer o vínculo entre recursos e resultados (produtos e conseqüências), por meio da utilização sistemática de informações formais de desempenho, com o objetivo de aumentar a eficiência de alocação de verbas e a produtividade dos gastos públicos”. Cf. ROBINSON, Marc. **Orçamento de desempenho** : modelos e mecanismos. In SEMINÁRIO SOBRE ORÇAMENTO DE DESEMPENHO CENTRO DE CAPACITAÇÃO NO BRASIL, 2006. Brasília.

²⁴ GIACOMONI, James. *Op. cit.* p. 68.

²⁵ Por recomendação do Presidente Richard Nixon, em 1970, os órgãos federais foram dispensados de cumprir o PPBS.

²⁶ ROBINSON, Marc. *Op. cit.* p. 8.

²⁷ AXELROD, D. *Budgeting for Modern Government*. New York : St. Martin's Press, 1988 apud ROBINSON, Marc. *Op. cit.* p. 6. Ver também: PREMCHAND, A. *Restructuring Budgetary System in Developing Countries* : Relevance of PPBS Systems in M. L. Hensley; M. H. Martens and W.W. Jourdin (eds). *National Budgeting and Planning for Development : Selected Readings, Vol. 1*. Washington : International Law Institute. Apud ROBINSON, Marc. *Op. cit.* p. 6.

3.23. Organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), também desempenharam um papel importante para a modernização orçamentária. A ONU patrocinou a programação de discussões sobre as novas propostas, de forma que pudessem ser assimiladas pelas administrações dos países-membros. Em 1965, a ONU publicou um manual denominado "A manual for Program and Performance Budgeting", que manteve a expressão *performance* e agregou outra, que passaria a rotular o novo sistema (*program*)²⁸: Em outro documento, de 1959, a ONU conceituou Orçamento-programa como²⁹:

(...) um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas.

A evolução dos orçamentos públicos e dos mecanismos de monitoramento no Brasil

3.24. A vinda da Coroa Portuguesa ao Brasil em 1807 e a abertura dos portos brasileiros ao comércio internacional passaram a requerer uma melhor organização da cobrança de tributos aduaneiros e das finanças públicas como um todo. Assim, pelo Alvará de 28 de junho de 1808, foram criados o Real Erário, o Conselho Real da Fazenda e três Contadorias Gerais³⁰.

3.25. A Constituição de 1824 previu a submissão anual à Câmara dos Deputados do balanço das receitas e despesas do Tesouro do ano anterior e das previsões para o ano que se inicia. No dia 14 de dezembro de 1827 foi publicada uma lei, considerada por alguns autores como a primeira lei orçamentária do Brasil. Entretanto, dificuldades de ordem prática,

²⁸ GIACOMONI, James. *Op. cit.* p. 154.

²⁹ MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. 4. ed. México : Siglo Veintiuno, 1972. p. 195 *apud* GIACOMONI, James. *Op. cit.* p. 155.

³⁰ BARROS, Luís Célio de. **Ciência das Finanças : Direito Financeiro**. São Paulo : Edipro, 1991. p. 285.

acabaram impedindo sua aplicação. Assim, atribui-se ao Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830 ter sido o primeiro orçamento brasileiro³¹.

3.26. A Constituição Republicana de 1891 estabeleceu que a elaboração do orçamento e a tomada de contas do Executivo passassem a ser funções privativas do Congresso Nacional. Para auxiliar o Congresso no exercício do controle, foi criado o Tribunal de Contas da União.

3.27. No dia 28 de janeiro de 1922, por ato do Congresso Nacional foi editado o Decreto nº 4.536, que aprovou o Código de Contabilidade da União. O código foi uma importante conquista técnica, pois regulamentou os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais. No campo orçamentário, acabou estabelecendo que o Poder Executivo deveria fornecer ao Poder Legislativo todos os elementos para que pudesse exercer a sua prerrogativa de elaborar a lei orçamentária, regulamentando o que informalmente já ocorria.

3.28. A Constituição de 1934, por sua vez, estabeleceu a competência de elaborar a lei orçamentária ao Presidente da República e atribuiu ao Legislativo a prerrogativa de votá-la, emendá-la e de julgar as contas do Presidente.

3.29. A Constituição de 1937, gerada no período do Estado Novo, passou a prever que a proposta orçamentária deveria ser elaborada por um departamento administrativo vinculado à Presidência da República e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, que consistia em uma espécie de Senado, que contaria com a presença de dez membros escolhidos pelo Chefe do Executivo. Entretanto, essas duas casas nunca chegaram a ser instaladas, de forma que o orçamento sempre era elaborado e decretado pelo Presidente da República.

3.30. Somente com a aprovação da Constituição de 1946 o orçamento voltou a ser elaborado pelo Executivo e votado pelo Legislativo. Além disso, os parlamentares passaram a participar da elaboração orçamentária por meio da apresentação de emendas.

3.31. No início dos anos de 1960, foram registradas experiências visando à reformulação orçamentária e a implantação do Orçamento-programa em alguns entes da Federação, como o Rio Grande do Sul, a Guanabara e Brasília, Essas iniciativas foram

³¹ VEIGA FILHO *apud* MOOJEN, Guilherme. **Orçamento público**. 4. ed. Rio de Janeiro : Edições Financeiras,

inspiradas nos conselhos dos manuais da ONU e nos debates que se faziam sobre o assunto nos Estados Unidos³².

3.32. Em 17 de março de 1964, foi aprovada a Lei nº 4.320 que estabeleceu um modelo orçamentário padronizado para as três esferas de governo. O texto da lei resultou da colaboração de diversas entidades, tendo considerado proposições do Conselho Técnico de Economia e Finanças; da 3ª Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários; de especialistas estaduais; e dos manuais elaborados pelas Nações Unidas, particularmente no que diz respeito à classificação econômica das atividades governamentais.

3.33. Com a edição do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o orçamento-programa anual passou a ser considerado um dos instrumentos básicos do planejamento governamental, definido como um dos princípios fundamentais para a orientação das atividades da administração pública federal.

3.34. A Constituição de 1967, outorgada no período do governo militar, retirou do Legislativo a prerrogativa de propor leis ou emendas que aumentassem despesas públicas.

3.35. Merece registro a edição da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Planejamento (Seplan), do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que introduziu a classificação institucional-programática³³ das despesas orçamentárias.

3.36. O tema orçamentário recebeu especial atenção dos constituintes de 1988, pois o progressivo fortalecimento dos setores que lutavam contra o regime autoritário em favor da abertura institucional reforçava a visão de que havia a necessidade de se restabelecer as prerrogativas parlamentares subtraídas durante os governos militares. A Constituição de 1988, de fato, materializou esse anseio, devolvendo ao Poder Legislativo a possibilidade de apresentar emendas ao projeto de lei do orçamento com a previsão de realização de despesas.

3.37. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, ainda, importantes mudanças no sistema orçamentário brasileiro. Além de definir a necessidade de elaboração de planos de

1959. p. 22-23. *Apud* GIACOMONI, James. *Op. cit.* p. 52.

³² MACHADO JR. J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa : uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nº 1, p. 149, 1º sem. 1967 *apud* GIACOMONI, James. *Op. cit.* p. 61.

³³ A classificação funcional-programática detalha as despesas nos seguintes níveis: funções, programas, subprogramas, projetos e atividades e subprojetos e subatividades. Cf. PISCITELLI, Roberto Bocaccio;

desenvolvimento nacionais, regionais e setoriais, determinou o funcionamento da gestão pública com base nas três seguintes leis³⁴: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), reforçando a associação entre o planejamento e o orçamento^{35 36}.

3.38. Adicionalmente, a Constituição de 1988 definiu que o projeto de PPA deve ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. Atualmente, o PPA tem vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano do mandato presidencial em que foi elaborado e terminando ao final do primeiro ano do mandato seguinte. O PPA deve especificar, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Foi concebido para desempenhar um papel estruturador de toda a ação de governo, de modo que todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em conformidade com o que estabelece³⁷.

3.39. A LDO foi concebida para orientar a elaboração da LOA e deve conter as metas e prioridades da administração pública federal, inclusive das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente³⁸.

3.40. A LOA passou a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais. Representa a última etapa da decisão legislativa que apropria fontes de receita à programação de despesas. Deve obedecer ao plano plurianual e à LDO, que podem ser classificadas como leis de caráter supraordenador de hierarquia material em relação à LOA. Também devem ser observadas normas complementares, como a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF)³⁹.

TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública : uma abordagem da Administração Financeira Pública**. 6 ed. São Paulo : Atlas, 1999. p. 87.

³⁴ GIACOMONI, James. Bases normativas do Plano Plurianual : análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista da Administração Pública**, 1. ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2004.

³⁵ MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas : a política orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo : Atlas, 2006.

³⁶ Nos cinquenta anos que antecederam à promulgação da Constituição de 1988, também foram concebidos e implementados pelo Governo Federal diversos planos administrativos, econômicos e de desenvolvimento. O Apêndice A cita os principais.

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 165.

³⁸ *Idem*.

³⁹ GREGGIANIN, Eugênio. **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)** In: Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005.

Tabela 1 – Normas fiscais e orçamentárias – vigência e conteúdo

NORMAS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIAS	Vigência	CONTEÚDO BÁSICO
Constituição Federal	Permanente	Prerrogativas de cada Poder, definição do sistema de planejamento e orçamento, vinculações, vedações e princípios.
Leis complementares - Lei nº4.320/64 ¹ e LC nº 101/2000 – LRF	Permanente	Normas gerais acerca de prazos, vigência, elaboração e organização das leis temporárias (PPA/LDO/LOA), gestão financeira e patrimonial e normas de gestão fiscal voltadas à responsabilidade fiscal.
Plano Plurianual ²	Temporária: 4 anos	Diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e decorrentes e despesas correntes continuadas, projetos prioritários.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Temporária: ³ 1 ano ⁴	Metas e prioridades, orientação para a elaboração e execução da lei orçamentária e previsão das alterações na legislação tributária, conteúdo determinado pela LRF (Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, definição da reserva de contingência, etc).
Lei Orçamentária Anual (orçamento fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais)	Temporária: 1 ano ⁵	Estimativa da receita e fixação da despesa orçamentária – autoriza anualmente dotações orçamentárias para cada categoria de programação; projetos de lei de crédito suplementar e especial, além de medidas provisórias, podem alterar a lei orçamentária anual.
Resoluções, Normas e Regulamentos Internos do Poder Legislativo	Permanente ⁶	Normas de apreciação da matéria orçamentária na Comissão Mista de Orçamento e no Congresso Nacional.
Decretos, Portarias, Instruções normativas do Poder Executivo	Permanente ou Temporária	Decretos de limitação de empenho e de pagamento, Portarias previstas na Lei 4.320/64 ou na LDO, etc.

Fonte: GREGGIANIN, Eugênio. *Op. cit.*

Notas: 1 – Lei ordinária recepcionada pela Constituição Federal de 1988 como lei complementar.

2 - A Constituição prevê também a existência de planos nacionais, regionais e setoriais, sem definir vigência, que devem ser compatíveis com o plano plurianual.

3 - As regras de elaboração abrangem o período (t-1) de elaboração da LOA e (t) dos créditos adicionais. As regras de execução aplicam-se ao exercício de vigência (t). A LDO é composta de um conjunto de normas gerais e abstratas que, na falta de lei complementar, repetem-se todo ano, ainda que com algumas inovações; e também dos anexos de metas e prioridades, metas fiscais e riscos fiscais, com caráter de programação orçamentária, aplicáveis exclusivamente para aquele exercício e destinadas à situação concreta.

4 - A LC-101/2000 estabeleceu a vigência do Anexo de Metas Fiscais para 3 anos.

5 - Os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses serão reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao exercício seguinte, nos termos do art. 167, § 2 da CF.

6 - O caráter permanente das Resoluções e Regulamentos não significa que não possam ser alterados; eventualmente também são aprovadas Resoluções e normas internas com vigência temporária. Encontra-se em andamento, dentro dos propósitos da reforma orçamentária em curso, a revisão da Resolução que disciplina a atuação da Comissão Mista de Orçamento.

3.41. O primeiro plano plurianual foi elaborado para um período de cinco anos, de 1991 a 1995. Expressava a programação das iniciativas governamentais, sem a característica de plano de desenvolvimento, como muitos dos que o precederam. Foi elaborado no Governo do Presidente Fernando Collor de Melo, submetido ao processo de *impeachment* e substituído pelo Vice-Presidente, Itamar Franco de Oliveira.

3.42. O segundo plano plurianual foi concebido no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e vigorou por um período de quatro anos, de 1996 a 1999. Trazia as estratégias, as diretrizes e os objetivos para a ação de governo, que, entretanto, não foram traduzidos em dados financeiros. Introduziu a concepção de eixos nacionais de desenvolvimento, que procurava traçar uma estratégia de desenvolvimento que possibilitasse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais do País levando em conta a sua geografia econômica e o fluxo dos bens e serviços. As ações consideradas estratégicas foram agrupadas no plano “Brasil em Ação” e passaram a ser implantadas em regime de gerenciamento intensivo⁴⁰.

3.43. Adicionalmente, ao longo da década de 1990, o Governo brasileiro desenvolveu diversas tentativas para implementar sistemas de avaliação, conforme esclarece o pesquisador do IPEA, Ronaldo Coutinho Garcia, no texto transcrito a seguir⁴¹:

Nos anos 90, foram desenvolvidas diversas tentativas de organizar sistemas de avaliações. Sem ser exaustivo e sem considerar iniciativas de âmbito setorial, destacam-se o Programa de Acompanhamento das Ações Orçamentárias (PROGORCAM), o Sistema de Acompanhamento do PPA (SIAPPA), o Sistema de Acompanhamento do Brasil em Ação, todos do atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a Casa Civil da Presidência da República organizou o Sistema de Acompanhamento dos Projetos Prioritários; o Ministério da Fazenda e o extinto MARE implantaram o Sistema de Acompanhamento Gerencial e Avaliação Institucional (PAGG), além de diversos outros sistemas ou programas desenvolvidos pelo MARE, pelas Secretarias do Tesouro Nacional e Federal de Controle, do Ministério da Fazenda. Ainda que vários programas incluam a palavra acompanhamento em seu título, este é sempre tomado como requisito para o exercício da avaliação. Infelizmente, muitos desses sistemas não funcionaram a contento e foram desativados, outros se mostraram insuficientes e nenhum deles foi capaz de constituir-se em base apropriada à organização de processos de avaliação enquanto instrumento de gestão.

⁴⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/publicacoes/desafio_governamental.htm>. Acesso em: 27 mai. 2007.

⁴¹ GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (texto para discussão n° 776). Brasília : Ipea, 2001. p. 16.

3.44. Posteriormente, como a Constituição estabelecia que normas de gestão financeira e patrimonial deveriam ser disciplinadas por lei complementar, em 1997, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)⁴², com o objetivo de sugerir emendas ao projeto de lei complementar destinado regulamentar esses dispositivos constitucionais. Não obstante a lei complementar não ter sido aprovada até os dias atuais, o GTI possibilitou a formulação de propostas para um novo arcabouço conceitual que integra a atividade de planejamento ao orçamento⁴³. Ao final dos trabalhos, concluídos em 17 de dezembro de 1997, o GTI propôs as seguintes inovações⁴⁴:

- *o Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;*
- *foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;*
- *a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;*
- *a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;*
- *os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;*
- *os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;*
- *a criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc).*

3.45. Pelas proposições do GTI, o processo de planejamento deveria envolver a elaboração de um diagnóstico da situação existente, com a identificação dos problemas a serem tratados prioritariamente, com base na formulação de estratégias, diretrizes e objetivos. Cada um dos problemas deveria ser enfrentado por um conjunto de ações organizadas em programas, as quais teriam metas e custos previamente estipulados. Os programas deveriam

⁴² O Grupo de trabalho foi criado por meio da Portaria Interministerial nº 270, de 14 de outubro de 1997, e era integrado por representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE), do Ministério da Fazenda (STN, SFC, SRF, BACEN), do TCU, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. Cf. GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal : O PPA 2000-2003** (texto para discussão nº 726). Brasília : Ipea, 2000. p. 18.

⁴³ CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op cit.*p.10

⁴⁴ GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. (Portaria Interministerial nº 270, de 14/10/1997). Relatório e Projeto de Lei Complementar de trato o art. 165 da Constituição Federal. Revista Abop, nº 40, Brasília, ago. 1998. *Apud* GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal : O PPA 2000-2003** (texto para discussão nº 726). Brasília : Ipea, 2000. p. 19-20.

ter suas ações monitoradas e os resultados avaliados. É importante mencionar algumas das principais características do Orçamento-programa⁴⁵:

- a) o orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas do Governo;
- b) os recursos são alocados visando à consecução de objetivos e metas;
- c) as decisões orçamentárias são tomadas baseadas em avaliações e em análises técnicas;
- d) são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício;
- e) a estrutura do orçamento está voltada para a atividade de planejamento e para aspectos administrativos;
- f) o principal critério de classificação é o funcional-programático;
- g) utilização de indicadores de desempenho;
- h) o controle é realizado com o objetivo de avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

3.46. Como consequência, a partir da aprovação do Plano Plurianual 2000-2003, “Avança Brasil”, toda a gestão governamental passou a organizar-se por programas⁴⁶. O “Avança Brasil” objetivava:

- a) racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, “levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento”; e*
- b) implantar um sistema de gestão pública orientada para resultados que assegurassem o motivo anterior e conferissem mais eficiência à aplicação de recursos públicos e eficácia para legitimar as ações de governo junto à sociedade civil.*⁴⁷

3.47. Considerando esses objetivos, tornou-se essencial a elaboração de uma sistemática para a avaliação das ações de governo. Desde as primeiras concepções do *performance budget* americano a mensuração dos resultados é um elemento-chave do Orçamento-programa. Sobre este momento da evolução do orçamento no Brasil, assim se manifestaram os técnicos do Ipea Kátia Maria Nasiaseni Calmon e Divonzir Arthur Gusso⁴⁸:

⁴⁵ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.

⁴⁶ CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op cit.* p. 6, 10.

⁴⁷ GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, out./dez. 2002. *Apud* CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op cit.* p.10.

⁴⁸ CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op cit.* p.11.

Com base nesses objetivos, a avaliação de programas deveria ser parte integrante e essencial dos métodos de gestão orientada para resultados – em especial, para se poder responsabilizar objetivamente os gestores pelo maior ou menor sucesso na implementação dos programas, e também para melhorar o desenho das ações governamentais. Para isso, não poderia constituir-se a partir do processo de avaliação de cada projeto isoladamente, mas de um pipeline em que os resultados do monitoramento e da avaliação de cada programa pudessem ser ordenadamente agregados e consolidados para permitir, ao mesmo tempo, a revisão dos programas e a avaliação do Plano.

3.48. Em razão do exposto, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), objetivando aumentar a transparência das ações do Governo, auxiliar a tomada de decisões, aperfeiçoar a gestão e promover o aprendizado, coordenou o desenvolvimento de uma sistemática de avaliação anual de todos os programas do PPA⁴⁹. Foram realizadas diversas discussões técnicas e estabelecidas parcerias com outros órgãos com experiência na área de avaliação. Entretanto, no decorrer desse processo, foram se somando dificuldades para a implantação do modelo para a avaliação dos resultados, que acabaram determinando a opção de se “adotar, como base sistemática, a avaliação dos programas por seus gerentes”⁵⁰.

3.49. Como resultado desse processo, a avaliação do PPA acabou sendo estruturada em três dimensões, que podem ser descritas resumidamente conforme segue^{51 52}:

- a) avaliação dos programas, realizada pelos gerentes dos programas sob a forma de auto-avaliação, com o objetivo de obter subsídios para o aperfeiçoamento dos processos de elaboração e de execução orçamentária e para o aprimoramento contínuo do desenho dos programas;
- b) avaliação organizacional ou setorial, executada pelas secretarias-executivas dos ministérios setoriais, que objetiva verificar a contribuição dos programas para o alcance dos objetivos globais do setor e visa a fornecer elementos para a eliminação de restrições estruturais e de gestão; e
- c) avaliação por macroobjetivos ou avaliação do plano, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, destinada a avaliar a contribuição do conjunto de

⁴⁹ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de avaliação : Plano Plurianual 2000 – 2003. Brasília *apud* CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op cit.* 6

⁵⁰ A implantação do modelo de avaliação do PPA é melhor descrita no capítulo 5, que trata dos fatores que concorrem para o acompanhamento deficiente da gestão governamental.

⁵¹ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público** : Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. p. 125.

⁵² A sistemática de avaliação do PPA está descrita mais detalhadamente no subtítulo seguinte.

programas de todo o governo para a satisfação dos macroobjetivos definidos, visando à produção de informações que viabilizem o redesenho das políticas públicas, a definição de programas estratégicos e a intensificação de iniciativas para a integração multissetorial.

3.50. O Plano Plurianual em vigor, o PPA 2004 – 2007, foi concebido no Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Denominado “Um Brasil de Todos”, teve sua elaboração subsidiada por meio da realização de consultas públicas que contaram com a participação de representantes da sociedade civil e das três esferas de governo. Também foi estruturado em programas e ações, consolidando o modelo de gestão do PPA iniciado no governo anterior.

Descrição do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA

3.51. O Modelo de Gestão do PPA foi concebido considerando as dimensões de desempenho eficiência, eficácia e efetividade e é constituído pela gestão estratégica, que compreende o monitoramento, a avaliação e a revisão do Plano; e pela gestão tático-operacional, que abrange a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão de seus programas⁵³.

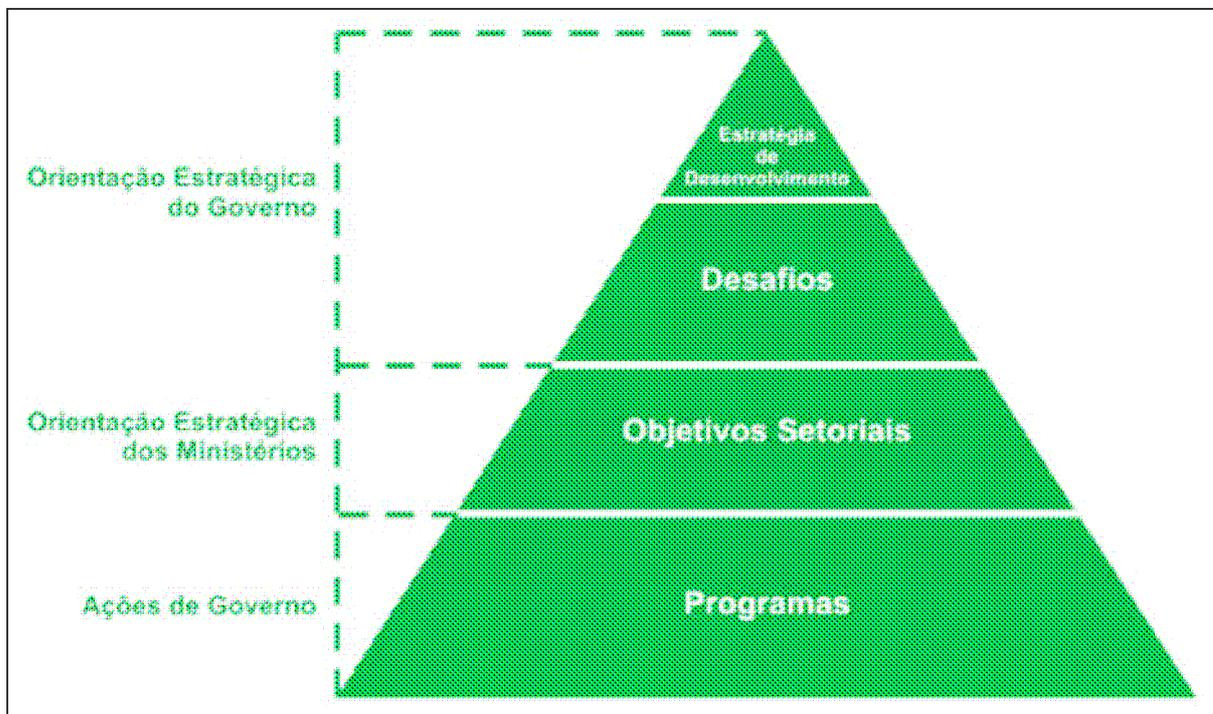
3.52. Antes de se iniciar a descrição do sistema de avaliação e de monitoramento do PPA propriamente dito, é importante tecer algumas considerações acerca de como estão sendo estruturados os planos plurianuais.

3.53. A elaboração dos programas que integram o plano plurianual está baseada na Orientação Estratégica de Governo, que consta do Anexo I da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que instituiu o PPA 2004 – 2007 e que expressa os desafios a serem superados por todo o Governo e a orientação estratégica dos ministérios. A Figura 1, a seguir, apresenta

⁵³ BRASIL. Decreto nº 5.233 de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm>. Acesso em: 27 mai. 2007.

esquemáticamente os diferentes níveis hierárquicos em que se desdobra o planejamento governamental⁵⁴.

Figura 1 – Níveis hierárquicos do planejamento governamental



Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de elaboração de programas : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2006.** Brasília, [2005?]. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/download/manuais/manualelaboracaoprogramas2005.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2007.

3.54. No atual modelo de gestão, o PPA 2004 – 2007 está organizado na estratégia de desenvolvimento, que se desdobra em cinco dimensões e em três megaobjetivos, decompostos em trinta desafios, enfrentados por 374 programas. Para possibilitar o melhor entendimento de como se desenvolve essa estratégia, convêm reproduzir um trecho do levantamento elaborado pelo TCU em 2003 para analisar o Projeto de Lei do PPA 2004 – 2007⁵⁵:

a) Estratégia de Desenvolvimento: a síntese lógica do programa de governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas — social, econômica, infra-estrutura, ambiental e regional — com vistas à transformação na sociedade no longo prazo. Identifica os princípios básicos das Orientações Estratégicas do Governo;

⁵⁴ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de elaboração de programas : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2006.** Brasília, [2005?]. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/download/manuais/manualelaboracaoprogramas2005.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2007.

⁵⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento - Análise do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007.** Brasília, 2003.

b) *Dimensões*: são as grandes referências de atuação do governo no período de quatro anos que se expressam em Megaobjetivos. Relacionam os principais elementos da Estratégia de Desenvolvimento;

c) *Desafios*: macroobjetivos que traduzem o enfrentamento de obstáculos à consecução da estratégia de desenvolvimento, que deverão ser passíveis de aferição por indicadores que permitam a sua avaliação durante a implementação do Plano Plurianual;

d) *Objetivos Setoriais*: objetivos, definidos no âmbito das Orientações Estratégicas dos Ministérios, que se traduzem em programas que atacam os obstáculos à superação dos desafios; também deverão ser passíveis de mensuração por indicadores que permitam a avaliação do seu grau de concretização; e

f) *Programas*: são os instrumentos de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articulam um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas.

3.55. O Manual de Elaboração de Programas estabelece que a configuração de um programa realiza-se pela união de um conjunto de atributos previamente definidos. São atributos dos programas orçamentários: órgão responsável; unidade responsável; denominação; problema; objetivo do programa; público-alvo; justificativa; objetivo setorial associado; desafio associado; tipo de programa; horizonte temporal; estratégia de implementação do programa; valor anual do programa; indicador; e ação.

3.56. Os programas são desdobrados em ações orçamentárias, conceituadas como “operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade ou que contribui para atender ao objetivo de um programa”⁵⁶. Para as ações orçamentárias foram definidos, por sua vez, os seguintes atributos: órgão ou unidade orçamentária; função; subfunção; título; finalidade; descrição; produto; unidade de medida; especificação do produto; tipo de ação; tipo de orçamento; forma de implementação; tipo de inclusão da ação; base legal; unidade responsável; localização do gasto; custo total estimado do projeto, duração do projeto; meta física; cumulatividade da meta física; e dados financeiros⁵⁷.

3.57. A organização da atuação governamental em programas contribui para orientar a administração pública para a busca de resultados, que podem ser traduzidos em benefícios efetivos para a população atendida. Esse modelo de gestão pressupõe a utilização sistemática de mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do Plano, atividades que compõem o

⁵⁶ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de elaboração de programas** : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2006. Brasília, [2005?]. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/download/manuais/manualelaboracaoprogramas2005.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2007. p. 15.

⁵⁷ Os conceitos associados aos atributos de programas e ações estão expressos no manual referenciado acima.

ciclo do planejamento governamental, demonstrado, esquematicamente, na Figura 2, a seguir, que possibilita o contínuo aperfeiçoamento da gestão dos programas envolvidos.

Figura 2 – Ciclo de Planejamento



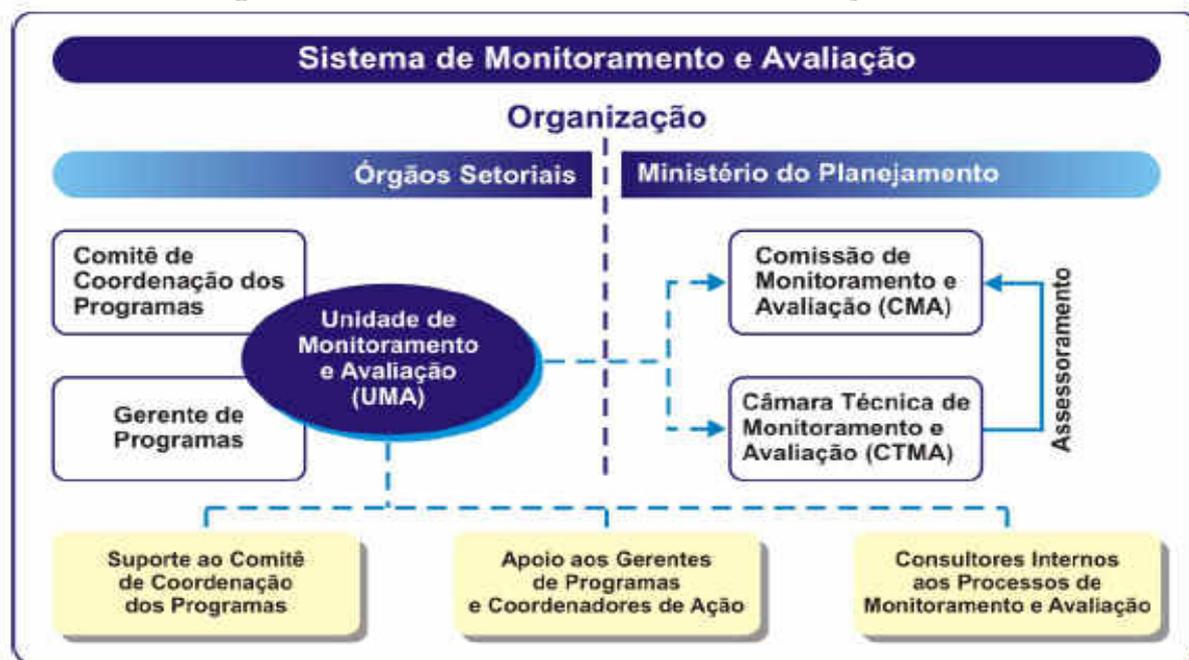
Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit*

3.58. Feitos esses esclarecimentos básicos sobre a organização do planejamento governamental, já é possível discorrer sobre como se organiza o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) do PPA⁵⁸.

3.59. O SMA, representado na Figura 1, foi criado pelo Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004. É composto por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), órgão colegiado de composição interministerial a quem cabe coordenar o Sistema e por Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMA), localizadas em cada ministério setorial e secretaria especial.

⁵⁸ A descrição do modelo de avaliação do PPA que constam do presente subtítulo está baseada, majoritariamente, em informações extraídas do Manual de Avaliação do PPA referenciado a seguir: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação** : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2007 – Ano Base 2006. Brasília, [2006?]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Manual_Avaliacao_base2006.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2007.

Figura 3 – Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA



Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação** : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2007 – Ano Base 2006. Brasília, [2006?]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Manual_Avaliacao_base2006.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2007.

3.60. O principal objetivo do SMA é assegurar que o monitoramento e a avaliação das ações governamentais possam ser utilizados na gestão dos programas, fornecendo subsídios para a tomada de decisões e para a melhoria da qualidade da alocação dos recursos públicos. A CMA tem como principais atribuições a proposição de normas gerais relacionadas ao monitoramento e à avaliação dos programas, o fornecimento de informações técnicas destinadas a orientar o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas visando ao alcance dos resultados desejados. As UMAs, por sua vez, têm o papel de apoiar cada órgão no monitoramento na avaliação dos programas, assim como na elaboração de seus planos gerenciais.

3.61. O trabalho desenvolvido pelas CMAs e pelas UMAs procura integrar as várias iniciativas de avaliação e de monitoramento, como a avaliação anual do PPA, enfocada no presente trabalho e as demais avaliações de programas selecionados a partir de iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Comissão de Monitoramento e Avaliação do próprio ministério setorial⁵⁹, ou de organizações não governamentais.

⁵⁹ Merece registro a criação de estrutura específica de avaliação na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

3.62. Segundo o Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2004 – 2007 a avaliação anual do PPA, realizada ao final de cada exercício, encerra os seguintes objetivos específicos⁶⁰:

- **Proporcionar maior transparência às ações de governo:** a avaliação fornece informações sobre o desempenho de programas, servindo como meio de prestação de contas ao Congresso Nacional e à Sociedade.
- **Auxiliar a tomada de decisão:** a avaliação proporciona informações úteis à tomada de decisões relativas à ação governamental.
- **Promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações:** o processo de avaliação amplia o conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa. Para ser efetiva, deve ser compreendida como oportunidade de reflexão entre todos aqueles envolvidos na implementação dos programas para a construção coletiva de soluções.
- **Aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas:** a avaliação é um instrumento de gestão que tem a finalidade de assegurar o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano, visando melhorar seus resultados, otimizando o uso dos recursos públicos.

3.63. A avaliação é realizada em três etapas, de acordo com as instâncias de implementação do Plano Plurianual: Gerência de Programas, Ministério Setorial e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ao final, as três avaliações compõem o Relatório Anual de Avaliação, que é enviado para a apreciação do Congresso Nacional até o dia 15 de setembro de cada ano. A Figura 3, a seguir, representa as três etapas esquematicamente.

Figura 4 – Etapas e Instâncias de Avaliação do PPA



Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Op. cit* (com adaptações).

⁶⁰ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação** : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2007 – Ano Base 2006. Brasília, [2006?]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Manual_Avaliacao_base2006.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2007

3.64. A Avaliação do Programa é conduzida pela gerência dos programas e objetiva avaliar os resultados alcançados e subsidiar a proposição de recomendações para o aperfeiçoamento das ações que o integram. Cabe aos gerentes responder a um roteiro específico que contém questões orientadoras para a aferição do desempenho, disponibilizado via Internet, no módulo de avaliação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan)⁶¹.

3.65. A avaliação do programa subdivide-se em três fases interdependentes: a avaliação quanto aos resultados; a avaliação quanto à concepção; e a avaliação quanto à implementação.

3.66. O bloco de avaliação dos resultados tem por finalidade analisar o desempenho do programa no enfrentamento do problema que lhe deu origem. Nessa análise são considerados os seguintes aspectos: a hierarquização dos principais resultados; a viabilidade de alcance dos índices previstos para os indicadores ao final do PPA; a cobertura e o nível de satisfação do público-alvo; além da existência de outras avaliações do programa.

3.67. A fase de avaliação da concepção do programa objetiva viabilizar a revisão da consistência do seu delineamento, podendo ensejar a proposição de alterações em seu modelo lógico. São investigadas as seguintes questões: a definição do objetivo e sua coerência com o problema que se propõe a modificar; a caracterização, o dimensionamento e a regionalização do público-alvo; a pertinência e a suficiência das ações; a adequação dos indicadores de desempenho; e a composição das fontes de financiamento utilizadas.

3.68. A fase da avaliação da implementação verifica fatores que influenciaram positivamente ou negativamente o desempenho do programa. São analisados os seguintes elementos: os mecanismos de monitoramento; a execução física, orçamentária e financeira das ações; as restrições que dificultaram ou impediram a execução de determinada ação ou programa; as parcerias estabelecidas e a participação dos beneficiários e da sociedade em geral; bem como as práticas de gestão utilizadas.

3.69. A etapa seguinte de avaliação do PPA é a Avaliação Setorial. É realizada pelas secretarias-executiva de cada ministério e se destina a avaliar a contribuição do conjunto dos resultados dos programas para o alcance dos objetivos setoriais estabelecidos, visando ao

⁶¹ Os roteiros constam, na íntegra, do Manual de Avaliação do PPA, disponível no endereço eletrônico: <<http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Manual_Avaliacao_base2006.pdf>>.

aperfeiçoamento da gestão do conjunto de programas. Também é utilizado um roteiro de avaliação setorial disponibilizado pelo SIGPlan via Internet. As informações apresentadas nesta fase da avaliação possibilitam a elaboração de um sumário executivo⁶² destinado a apresentar, de maneira agregada, as informações mais importantes relacionadas à implementação da política setorial e que serve de introdução para o conjunto de avaliações de programas do Ministério.

3.70. A Avaliação do Plano⁶³, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, divide-se em duas etapas. A primeira envolve a análise do comportamento das variáveis macroeconômicas utilizadas na elaboração do Plano e das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados. Essa avaliação analisa o crescimento econômico observado no exercício avaliado e as perspectivas de crescimento para os dois exercícios subsequentes. Também são analisados a política fiscal e o comportamento da poupança e do investimento agregados.

3.71. A segunda etapa consiste na Avaliação da Gestão do Plano Plurianual, que analisa os fatores que favoreceram ou dificultaram a implementação do conjunto de programas e o alcance dos objetivos definidos. Essa avaliação objetiva auxiliar na medição da capacidade detida pelo Governo Federal para implementar seus programas. É elaborada a partir da análise das informações fornecidas pelos gerentes na Avaliação do Programa, desdobrada na avaliação dos resultados, da concepção e da implementação dos programas.

⁶² Este documento é elaborado em conjunto pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e pelo Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), sendo submetido à análise do órgão setorial posteriormente.

⁶³ BRASIL. Lei nº 11.318, de 5 de julho de 2006. Altera a lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o plano plurianual para o período 2004 - 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11318.htm#art1>. Acesso em: 28 mai. 2007.

4 Deficiências no monitoramento dos resultados da gestão governamental

4.1. A análise da bibliografia que versa sobre o monitoramento da gestão governamental no Brasil evidenciou um conjunto de deficiências que não têm permitido o perfeito desenvolvimento do modelo de gestão adotado.

4.2. Assim, para que os objetivos subjacentes ao modelo possam ser realizados, de forma que ele funcione como preconizam as teorias que o embasam, é importante que sejam adotadas medidas corretivas visando ao aperfeiçoamento da metodologia de avaliação que está sendo utilizada, ensejando o efetivo acompanhamento por parte dos gestores das iniciativas empreendidas e dos resultados alcançados.

4.3. O presente capítulo destina-se a apresentar as principais fragilidades levantadas nos diversos trabalhos publicados sobre o tema. As suas possíveis conseqüências e causas são tratadas nos dois capítulos subseqüentes.

Principais deficiências levantadas no sistema de monitoramento da gestão governamental

4.4. Preliminarmente, é importante destacar quais são as características básicas preconizadas pelo atual modelo de gestão adotado pelo Governo brasileiro. Cabe destacar que foi concebido para privilegiar a visão gerencial, direcionada para a obtenção de resultados. Isso pressupõe a existência de objetivos e responsabilidades claramente definidos e a mensuração dos processos, dos produtos, dos custos, dos prazos e do nível de satisfação da população beneficiada. Os sistemas de informações devem conter um mínimo de informações que permita avaliar a evolução do desempenho, o alcance das metas, o grau de satisfação da sociedade e os resultados globais dos programas⁶⁴.

⁶⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2000 : Manual de elaboração e gestão**. Brasília, abr. 1999. *Apud* GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001. p. 22.

4.5. Nesse modelo de gestão, as decisões devem ser tomadas com o auxílio de tempestivas avaliações de desempenho. É crucial que os gestores públicos estejam permanentemente informados sobre a execução dos programas. Isso exige a organização de um sistema de monitoramento que possibilite o acompanhamento de todos os aspectos relevantes relacionados à implementação das iniciativas governamentais. O pesquisador do Ipea, Ronaldo Coutinho Garcia, discorre sobre o monitoramento nos seguintes termos:

O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.

(...)

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Ao se implementarem as ações, deverão ser produzidos indicadores pertinentes - porque são úteis para quem responde por sua execução - e, portanto, passíveis de serem trabalhados (analisados e avaliados) para poder informar a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário.

(...)

O monitoramento apresenta-se, então, como um requisito imprescindível para o exercício da avaliação que se pretenda um instrumento de gestão. Quem monitora, avalia. Quem avalia, confirma ou corrige, exercendo o poder de dirigir consciente e direcionalmente.

4.6. Entretanto, Eugênio Greggianin, Consultor de Orçamentos da Câmara dos Deputados, ao analisar a efetividade e a funcionalidade do sistema de planejamento e orçamento público brasileiro, em artigo preparado para seminário promovido em 2005, concluiu que apresenta inconsistências, conforme se observa no trecho transcrito a seguir⁶⁵:

O sistema Plano Plurianual/Lei de Diretrizes Orçamentárias/Lei Orçamentária Anual (PPA/LDO/LOA) previsto na Constituição ainda não foi tornado efetivo. Apresenta uma série de inconsistências que devem ser superadas para que o conjunto de leis ordinárias e temporárias que o compõe permitam uma gestão fiscal e orçamentária adequada e eficaz.

4.7. O Consultor continua sua análise e acrescenta que metas constantes da LDO nem sempre são encontradas no PPA; e metas prioritárias da LDO nem sempre integram a lei orçamentária anual⁶⁶.

⁶⁵ GREGGIANIN, Eugênio. (2005) **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)** In: Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/fiquePorDentro/Temasatuais/orcamento_uniao/textos/textos-legislativos.html>. Acesso em: 1 jun. 2007.

⁶⁶ *Idem.* p. 3.

4.8. Cabe observar, ainda, que o processo de integração normativa entre o planejamento governamental e o orçamento foi implementado no Brasil após a realização de intensas discussões técnicas. Nesse contexto, a sistemática de avaliação que deveria complementá-lo, parte essencial das metodologias de gestão orientada para os resultados, entretanto, não foi desenvolvida com o mesmo sucesso⁶⁷.

4.9. Buscava-se a criação de um mecanismo em que os resultados do monitoramento e da avaliação pudessem ser consolidados, possibilitando a revisão dos programas e do PPA como um todo. “No entanto, as concepções de avaliação permaneciam expressas em termos muito genéricos e imprecisos para orientar a montagem e o funcionamento de uma sistemática viável e satisfatória”⁶⁸.

4.10. As decisões sobre o processo de avaliação foram postergadas. Essas iniciativas somente tiveram início depois que o Projeto de Lei do PPA 2000 – 2003 já havia sido encaminhado para apreciação do Congresso. A SPI, encarregada de coordenar a implantação do sistema de avaliação estabeleceu parcerias e procurou desenvolver discussões técnicas com outras entidades com experiência no assunto. Entretanto, as dificuldades para a implementação do modelo de avaliação, acabaram determinando a opção de se “adotar, como base sistemática, a avaliação dos programas por seus gerentes”⁶⁹.

4.11. Os pesquisadores do Ipea, Kátia Maria Nasiaseni Calmon e Divonzir Arthur Gusso, realizaram o balanço da experiência de avaliação do PPA 2000-2003, que representou o marco inicial da sistemática que está em uso nos dias atuais. Em seu trabalho, não obstante apontarem uma série de avanços para a gestão pública, reconheceram a existência de um conjunto de “entraves” na sistemática de avaliação que precisam ser superados. Esse balanço, por ter conseguido sistematizar a exposição das deficiências existentes de maneira abrangente, servirá de fio condutor da presente análise, ao qual serão agregadas informações e análises obtidas em consultas realizadas em outras publicações⁷⁰.

4.12. Como entrave interno inerente à própria sistemática de avaliação, o estudo menciona o elevado grau de subjetividade observado nas avaliações, que são realizadas pelos

⁶⁷ As análises desenvolvidas na parte inicial do presente capítulo (dos parágrafos 4.6 a 4.17) foram extraídas, majoritariamente, do seguinte trabalho: CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op cit.* p.10-11 e 30-33 *passim*.

⁶⁸ CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. *Op cit.* p. 11.

⁶⁹ *Idem.* p. 13

⁷⁰ *Idem.* p. 30–33.

próprios gerentes responsáveis pela implementação dos programas. Muitas vezes, seriam baseadas “em procedimentos subjetivos e informações imprecisas”. Acrescenta que os critérios utilizados para a interpretação das escalas usadas nos questionários não são evidentes e não fica claro se as respostas foram fornecidas apenas a partir da percepção pessoal dos gerentes, se resultam discussões promovidas com técnicos envolvidos na implementação dos programas, ou se incorporam o resultado de outras avaliações realizadas externamente. Outro problema apontado decorre da padronização das perguntas de avaliação, que são as mesmas para todos os programas. Isso torna os questionários excessivamente genéricos, o que não permite que sejam consideradas as particularidades intrínsecas de cada programa.

4.13. O estudo menciona, ainda, a insuficiência de recursos humanos e materiais para a execução das atividades de monitoramento e avaliação. O número de técnicos lotados nas unidades de gerenciamento dos programas é reduzido e há carência de capacitação em métodos de monitoramento e avaliação. Adicionalmente, os programas, normalmente, não possuem sistemas de acompanhamento desenhados para o monitoramento da sua implementação, o que repercute negativamente na qualidade das informações disponibilizadas.

4.14. Outro aspecto apontado é a “pouca efetividade de responsabilização e cobrança pelos resultados”. É ressaltado que os resultados insatisfatórios não são acompanhados de medidas destinadas a corrigir os problemas ou de cobrança para a melhoria do desempenho. No mesmo sentido, Dagomar Henriques Lima, em monografia que trata da responsabilização dos agentes públicos, aponta que a efetiva responsabilização por resultados depende da inclusão da variável eficiência na análise dos resultados da ação governamental. Atualmente, o PPA apenas define metas quantitativas para os programas, o que permite tão somente avaliar a eficácia governamental para o alcance desses objetivos. A avaliação da eficiência requer a inclusão de informações sobre o custo dos produtos e dos serviços gerados⁷¹.

4.15. O balanço dos pesquisadores do Ipea ressalta a falta de integração entre a sistemática de avaliação do PPA com outros sistemas de avaliação, como os trabalhos executados pela Secretaria Federal de Controle Interno; as avaliações setoriais realizadas

⁷¹ LIMA, Dagomar Henriques. **Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental** : O papel do Tribunal de Contas da União. In: BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2003 : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. p 58.

pelos ministérios e pelas gerências dos programas; e as auditorias de natureza operacional desenvolvidas pelo TCU.

4.16. O trabalho aponta “entraves inerentes à metodologia e ao modelo de gestão adotado no PPA”. Os problemas que os programas se propõem atacar nem sempre estão bem definidos. Além disso, são registradas situações de incoerência entre os objetivos estabelecidos, as ações, o público-alvo e as metas.

4.17. Também é mencionada a inadequação e baixa qualidade dos indicadores de desempenho e das metas fixadas, classificados como abrangentes ou não apuráveis.

4.18. O estudo menciona, ainda, que o modelo de gestão do PPA não foi assimilado pela maioria dos órgãos do Governo:

Persistem superposições e incompatibilidades entre esse modelo e a estrutura formal existente de organização e funcionamento de órgãos e unidades orçamentárias do governo, o que gera conflitos de competência e de tomada de decisão sobre a alocação de recursos, o monitoramento, a prestação de contas e a implementação de mudanças nos diversos programas e ações.

4.19. Esta situação também é relatada em livro que trata a qualidade do gasto público, organizado pelos professores Fernando Rezende e Armando Cunha, editado em 2005⁷². Esse trabalho esclarece que os gerentes dos programas não são formalmente reconhecidos na estrutura governamental. Atuam de modo matricial, sem correspondência com a estrutura oficial, o que acabava se refletindo na qualidade das avaliações, redundando em falta de clareza de informações e em um viés exageradamente otimista⁷³.

4.20. Este livro também discorre acerca das dificuldades para a apropriação de informações sobre a execução física das ações e para a medição dos indicadores de desempenho, classificados como uma importante deficiência. Esclarece que “apenas 30% dos indicadores apresentam alguma informação sobre os resultados, muitos dos quais com métodos de aferição questionáveis”. Acrescenta que, no período do PPA 2000 - 2003, em média, apenas pouco mais de 50% das ações apresentaram alguma informação sobre sua evolução em termos físicos, o que evidencia, na palavra dos autores, “a carência de mecanismos adequados de monitoramento, fundamentais para qualquer avaliação de

⁷² SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público** : Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. p. 128.

⁷³ O Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004 procurou eliminar os problemas relatados, na medida em que definiu que a gerência dos programas deveria ser designada ao dirigente do órgão mais envolvido com a sua implementação.

desempenho seja realizada com consistência”. É oportuno reproduzir trecho da referida publicação, que explicita a percepção dos autores sobre as carências identificadas⁷⁴:

Não obstante a incorporação de esforços sistemáticos de avaliação de programas e políticas governamentais e a adoção de práticas de auditoria de desempenho pelo sistema de controle externo, o caso brasileiro ainda apresenta, em relação aos recursos e à relevância das políticas envolvidos, severas limitações na capacidade de produção de informações que realimentem o processo decisório, tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas.

4.21. Muitas das conclusões apresentadas no balanço realizado pelos pesquisadores do Ipea em relação aos mecanismos de avaliação do PPA 2000-2003, também foram mencionadas em dois estudos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a consistência do PPA 2004 – 2007. Esses trabalhos foram desenvolvidos com o objetivo de atender à demanda inserida na LDO 2004, Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2.003, que, em seu artigo 20, determinava que o Tribunal, em seus pareceres prévios sobre as contas dos poderes da República, classificasse como satisfatórios ou insatisfatórios os resultados dos programas orçamentários⁷⁵.

4.22. Esses documentos apresentam um estudo abrangente do sistema orçamentário, que contemplou a verificação da consistência interna e externa do PPA 2004 – 2007 e a proposição de metodologia para avaliação da concepção e dos resultados dos programas. As análises desenvolvidas demonstraram que existem diversas inconsistências na concepção dos programas, como a definição genérica de objetivos, a inadequação de indicadores de desempenho e a fixação de metas inadequadas, entre outras, que dificultam a avaliação dos resultados das ações empreendidas.

4.23. O primeiro desses trabalhos foi um relatório de levantamento concluído em novembro de 2003, destinado a verificar os atributos do Plano Plurianual 2004 – 2007 e analisar a sua consistência. Foram excluídos da análise os programas de gestão de políticas públicas e de apoio administrativo. Foram considerados apenas os programas finalísticos e de serviços ao Estado⁷⁶, que devem possuir pelo menos um indicador de desempenho. Ficou evidenciado que 39 programas não possuíam indicadores de desempenho e 137 apresentavam

⁷⁴ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Op, cit.* p. 125, 127, 128.

⁷⁵ A classificação dos programas governamentais em satisfatórios ou insatisfatórios limitou-se ao exercício de 2004, pois a Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005) não repetiu a exigência, inserida apenas na LDO 2004.

⁷⁶ Finalísticos são os programas dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Dos programas de serviços ao Estado resultam bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições

indicadores com deficiências em seus atributos⁷⁷, perfazendo 176 programas, o que corresponde a 55% do universo analisado. Constatou-se, também, que em 43% dos indicadores existentes há falta de pelo menos um dos atributos avaliados. Ao analisar qualitativamente os atributos dos Programas, evidenciou-se, ainda, que em 42% dos programas há indicadores que não são capazes de mensurar o resultado expresso no seu objetivo. Para melhor ilustrar as constatações realizadas, é pertinente transcrever parágrafo do relatório do levantamento⁷⁸:

97. Evidenciou-se, portanto, que a definição de indicadores é o principal problema do plano proposto. Os indicadores de desempenho são, por definição, uma maneira aproximada de retratar uma situação real. Assim, caso não seja proposto de forma a se aproximar da situação avaliada ou se não puder ser mensurado, por carência ou inconsistência dos dados, não tem validade para efeito de avaliação. Soma-se a isso o fato de que as bases de dados da administração pública não foram, em muitos casos, preparadas para armazenar dados de desempenho, o que pode dificultar o cálculo dos indicadores propostos e, conseqüentemente, invalidar tentativas de avaliação do resultado dos programas.

4.24. O levantamento também analisou a consistência interna do Plano e a coordenação entre a orientação estratégica e as ações de Governo. Com base nessa análise, concluiu que 43% dos programas não estão relacionados a qualquer macroobjetivo, figurando isoladamente no conjunto da orientação estratégica do Governo.

4.25. Esse levantamento foi sucedido por um estudo, finalizado em março de 2005, destinado a aprimorar a metodologia a ser utilizada pelo TCU para avaliação dos resultados alcançados pelos programas que integram o PPA e da consistência interna e externa do plano.

4.26. Constatou-se que há 54 programas sem indicadores de desempenho e outros 139 cujos indicadores não têm todos os seus atributos preenchidos (índice de referência, índice ao final do programa e data de referência), não permitindo, portanto, a sua avaliação. Dos 672 indicadores existentes, apenas 352 apresentavam os atributos completos. Além disso, das 3.860 ações orçamentárias analisadas, 539 apresentavam meta com valor zerado ou negativo e 304 não apresentavam informação sobre o produto e a unidade de medida⁷⁹.

criadas para este fim específico. Cf. BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de elaboração de programas** : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2006. Brasília, [2005?], p. 12.

⁷⁷ Foram analisados apenas os atributos: índice de referência, índice ao final do programa e data de referência.

⁷⁸ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório de levantamento - Análise do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007. Brasília, 2003.

⁷⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Relatório de estudo – Metodologia de avaliação da concepção e dos resultados dos programas do Plano Plurianual 2004/2007. Brasília, 2005.

4.27. É importante ressaltar que a definição, a consistência e a suficiência dos atributos definidos para os programas e ações é requisito indispensável para que se possa realizar uma avaliação adequada dos resultados das ações governamentais. A situação levantada nos dois trabalhos do TCU evidencia que, para grande parte dos programas e ações, o acompanhamento é inviabilizado pela falta ou inconsistência dos dados.

4.28. O Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2005 elaborado pelo TCU demonstram que os problemas relacionados a informações inconsistentes continuam existindo, conforme se depreende pela leitura do trecho a seguir⁸⁰:

(...) verificou-se a possibilidade de se apurar a execução físico-financeira de 275 programas governamentais, dos quais 95, cerca de 35%, aparentemente necessitam de adequações, tendo em conta a apuração de inconsistências relativas a metas físicas que alcançaram realização superior a 100% e a metas físicas realizadas, mas desvinculadas de qualquer execução orçamentária.

4.29. Os diversos problemas relacionados traçam um panorama geral das inconsistências levantadas na bibliografia sobre o atual modelo de gestão adotado no Brasil e dão uma visão razoável de quão deficiente o sistema de monitoramento se apresenta. Cabe esclarecer, entretanto que as dificuldades apontadas não são verificadas exclusivamente no Brasil. Não obstante existirem diversas experiências exitosas, a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao orçamento público ainda é um fenômeno raro no Mundo⁸¹. Várias experiências internacionais têm revelado que as novas preocupações com a mensuração dos resultados das iniciativas governamentais não conseguiram consolidar processos consistentes de avaliação e correção de rumos⁸².

4.30. Adicionalmente, não obstante as deficiências apontadas, é importante observar que a implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA também gerou avanços para a gestão pública. Na bibliografia consultada são citados, entre outros benefícios, a introdução da “cultura de avaliação”; a melhoria no acesso às informações sobre as ações de governo, que foi especialmente favorecida pelo desenvolvimento do sistema SIGPlan; o

⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de pareceres prévios sobre as contas do Governo da República** : exercício de 2005. Ministro Valmir Campelo, relator. Brasília, 2006. p. 132.

⁸¹ GOÑI, Eduardo Zapico. *La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 2, abr./jun. 2001. *Apud* SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público** : Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. p. 124.

⁸² JANN, Werner; REICHARD, Chirtoph. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 3, jul./set. 2002. *Apud* SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA,

auxílio para a realização de revisão dos programas; e a contribuição por ter conferido maior transparência às ações governamentais⁸³.

Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público** : Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. p. 123.

⁸³ CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSO, Calmon Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 26 ago. 2006.

5 Conseqüências do monitoramento deficiente da gestão governamental

5.1. Após a descrição das principais deficiências dos mecanismos de monitoramento da gestão governamental, é pertinente avaliar até que ponto essas fragilidades refletem-se na vida cotidiana da população brasileira. Releva avaliar se os desdobramentos de todos esses problemas relatados interessam exclusivamente ao mundo acadêmico ou se produzem conseqüências efetivas para o cidadão comum.

5.2. Neste capítulo, foi necessário ampliar a visão para além dos aspectos operacionais envolvidos na implementação das políticas públicas e buscar informações sobre os efeitos dessas políticas em outras fontes, tais como nos noticiários da imprensa, que procuram se pautar pela ótica e pelos valores do cidadão comum.

5.3. O presente capítulo não tem a pretensão de esgotar o assunto. Dentre os efeitos gerados pelas deficiências no monitoramento das políticas públicas, foram analisados apenas os que se mostraram capazes de provocar os maiores impactos para a sociedade brasileira. Contudo, cada ação, cada programa, quando mal acompanhados, podem acarretar a prestação de uma assistência precária à população que dela necessita. Assim, seguramente, diversas outras conseqüências poderiam ser aqui relacionadas.

5.4. A tabela 2, a seguir, apresenta, de forma resumida, os principais efeitos provocados pelo monitoramento deficiente da gestão governamental, os quais são melhor desenvolvidos nos subtítulos seguintes.

Tabela 2 – Síntese das principais conseqüências do monitoramento deficiente da gestão governamental

CONSEQÜÊNCIAS DO MONITORAMENTO DEFICIENTE	EXPLICAÇÃO
Deterioração da qualidade dos serviços públicos e da intervenção governamental	O acompanhamento deficiente da implementação das políticas públicas tende a prejudicar o seu gerenciamento e, como conseqüência, a prestação da assistência à população beneficiária. Sem informações periódicas sobre o desempenho, os gestores não podem corrigir os problemas que se apresentam.
Desperdício de recursos orçamentários	O adequado acompanhamento da implementação dos programas governamentais possibilita a gestão eficiente e a otimização dos recursos públicos. Quando a gestão das políticas públicas não é realizada com eficiência, aumentam os dispêndios governamentais sem a melhoria correspondente nos resultados dos programas.
Maior facilidade para a corrupção dos agentes públicos	A inexistência de mecanismos efetivos de monitoramento dos resultados da gestão governamental e de responsabilização pelo mau desempenho aumenta a probabilidade de corrupção dos agentes públicos, que podem buscar satisfazer seus próprios interesses ou de determinados grupos, em lugar de priorizar o bem-estar geral.

Deterioração da qualidade dos serviços públicos e da intervenção governamental

5.5. Entre os objetivos dos planos plurianuais pode-se destacar a organização, em programas, das ações e projetos que resultem em bens e serviços para atender as demandas da sociedade⁸⁴. Portanto, quando não há acompanhamento adequado das realizações, os gestores governamentais não podem corrigir as dificuldades que se apresentam, o que tende a prejudicar a satisfação das necessidades da população que os programas deveriam suprir.

5.6. Portanto, a principal conseqüência da inexistência de mecanismos efetivos de acompanhamento dos resultados das iniciativas governamentais é a degradação da qualidade dos serviços públicos prestados. Não faltam exemplos desse fenômeno no Brasil.

⁸⁴ INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O orçamento público ao seu alcance**. Brasília : Inesc, 2006. p. 57.

5.7. Diariamente os jornais noticiam diversos acontecimentos que afetam a população e que decorrem de problemas na gestão dos serviços públicos. A título de exemplificação, podem-se citar alguns desses temas que têm sido mais intensamente veiculados na mídia no período mais recente⁸⁵: a crise do setor aéreo, que revelou problemas na gestão do tráfego aéreo nacional; a morte de crianças indígenas por desnutrição, relacionadas a atrasos e suspensões na entrega de cestas de alimentos; e a crise na segurança pública.

5.8. Nas décadas mais recentes, os procedimentos de avaliação dos programas públicos têm adquirido suma importância e constituem-se em elementos cruciais para o alcance de seus objetivos⁸⁶. Cada um dos programas que integram o PPA objetiva solucionar uma determinada situação-problema. Caso a sua implementação seja inadequada, a tendência é que o problema permaneça sem solução no seio da sociedade.

5.9. Grande parte dos programas que integram o PPA tem como objetivo o atendimento das necessidades e dos direitos sociais fundamentais da população. Destinam-se, em sentido amplo, a garantir a segurança aos indivíduos incapazes de ganhar a vida por conta própria em decorrência de se encontrarem em posição social vulnerável, como crianças, idosos, enfermos e inválidos. Buscam, ainda, promover maior igualdade de oportunidades e resultados entre os indivíduos⁸⁷. Portanto, o acompanhamento deficiente da implementação dessas políticas públicas tende a prejudicar o seu gerenciamento e, conseqüentemente, a prestação da assistência à população necessitada.

⁸⁵ Os exemplos tem caráter meramente ilustrativo dos tipos de problemas que podem advir de falhas na gestão pública. A citação não decorre dos indicadores de desempenho dos programas correspondentes, que não foram analisados.

⁸⁶ CASTRO, Jorge Abrahão de; MIRANDA, Raul; GRASSI, Adalberto. **Metodologia para Descrição, Caracterização e Análise da Política Social**. Brasília : Ipea, 2003.

⁸⁷ CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Dimensionamento e análise das finanças sociais do Governo Federal : 1995 a 2002**. Brasília : Ipea, 2006. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/sistemas/2tosiXPTN/2premio_tosi.pdf> Acesso em: 26 nov. 2006

Desperdício de recursos orçamentários

5.10. As falhas no monitoramento das políticas públicas também podem provocar desperdício dos recursos orçamentários. O adequado acompanhamento da implementação dos programas governamentais objetiva a melhoria contínua dos seus resultados e a otimização dos recursos públicos. Quando a gestão das políticas públicas não é realizada com eficiência, aumentam os dispêndios governamentais, o que acaba se refletindo no desequilíbrio fiscal e no aumento endividamento público.

5.11. Portanto, as deficiências no monitoramento e na gestão dos programas públicos repercutem no nível das despesas correntes, e acabam se somando a diversos outros fatores que também contribuem para o aumento desses gastos.

5.12. Para uma melhor compreensão desses diversos aspectos envolvidos e, principalmente, das conseqüências que a manutenção de níveis elevados de gastos correntes pode ter para toda a economia, é importante realizar uma breve contextualização da política econômica que vêm sendo adotada no Brasil nos últimos anos.

5.13. Depois de sucessivas e vultosas perdas de reservas internacionais, no início de 1999, o Governo brasileiro foi obrigado abandonar a política econômica que vinha aplicando até então. Passou a adotar o regime de metas de inflação, proposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). A nova sistemática substituiu a âncora cambial, vigente na primeira fase do Plano Real, por uma âncora nominal das expectativas dos agentes⁸⁸. Essa política obrigou, ainda, à realização de um esforço visando ao ajuste fiscal, que se caracterizou por corte de investimentos governamentais, aumento da carga tributária⁸⁹. As despesas correntes, entretanto, mantiveram-se elevadas.

⁸⁸ FARHI, Maryse. Seção V - O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil : Mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária. **Política Econômica em Foco**, Campinas. n. 7. nov. 2005/abr. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_cecon/boletim7/Versao_Integral_7.pdf>. Acesso em: 15 out. 2006.

⁸⁹ ROCHA, Fabiana. **Ajuste Fiscal, Composição do Gasto Público e Crescimento Econômico**. in MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Topbooks. São Paulo, [2006]. p. 74.

5.14. Observa-se, inclusive, que as despesas correntes primárias têm crescido mais, em termos percentuais, do que o produto da economia⁹⁰. Para tanto, os investimentos foram extremamente reduzidos, de forma que, praticamente, já não há a margem para novos cortes.

5.15. Pesquisas têm demonstrado que elevações no nível de investimento estão diretamente relacionadas, a longo prazo, com o crescimento PIB. Quando se analisa os resultados provocados pelo aumento das despesas correntes, observa-se que ou não geram o mesmo efeito, ou acabam produzindo efeito contrário⁹¹. O tipo de ajuste fiscal operado no Brasil, por meio de reduções nos níveis dos investimentos, constitui-se em fator inibidor para o crescimento do PIB, na medida em que os cortes incidem sobre a qualidade e a disponibilidade de bens de infra-estrutura, como as estradas, os sistemas de energia e o saneamento, entre outros. Adicionalmente, o crescimento da carga tributária onera o sistema produtivo e passa a inibir, também, os investimentos privados. Há indícios de que a carga tributária brasileira excede consideravelmente o nível ótimo de participação do Governo na economia, exercendo um efeito negativo sobre o desenvolvimento econômico⁹².

5.16. Portanto, os gastos governamentais nem sempre produzem resultados positivos. Além disso, quando são mantidos excessivos, a longo prazo, tendem a inibir o crescimento econômico, invertendo a lógica keynesiana⁹³. Para ilustrar a importância da boa gestão e da prevalência da qualidade dos gastos sobre a quantidade dos recursos dispendidos para gerar resultados positivos, houve-se por bem ilustrar o presente subtítulo com a transcrição de trechos de uma reportagem veiculada no jornal O Estado de São Paulo, que trata do assunto.

⁹⁰ WERNECK, Rogério L. F. **Além da estabilização: desafios da agenda fiscal**. Conferência proferida como Aula Magna do Encontro Nacional de Economia de dezembro de 2005, promovido pela Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) em Natal (RN) (Texto para discussão nº 514). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005. p. 10. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td514.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

⁹¹ GUPTA, Sanjeev; CLEMENTS, Benedic; BALDACC I, Emanuele; MULAS-GRANADOS, Carlos. **Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-Income Countries**. In *IMF-supported Programs: recent staff research*. Washington : IMF 2006. p. 87-88. Disponível em: <<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/seminar/2006/ISP/eng/isp.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

⁹² ASSIS, Luciana Cavalcante de; DIAS, Joilson. **Política fiscal, nível tecnológico e crescimento econômico no Brasil** : teoria e evidência empírica, Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia. João Pessoa, 2004.

⁹³ John Maynard Keynes, pioneiro da macroeconomia, em sua principal obra, A teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, propôs solucionar o problema do desemprego por meio do aumento das despesas estatais produtivas, entre outras medidas. Cf. SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Record : Rio de Janeiro, 2005.

Quadro 1 – Reportagem do Jornal O Estado de São Paulo sobre Gestão Pública

Boa gestão, e não orçamento maior, determina boas notas.

Diretores de unidades que perseguem metas e monitoram cumprimento de aulas melhoram desempenho escolar.

Simone Iwasso

Gerenciar bem os recursos na escola faz mais diferença para um bom desempenho dos estudantes do que apenas investir muito dinheiro. A afirmação, óbvia para economistas e administradores, mas ainda tabu no setor pedagógico por envolver conceitos como metas, objetivos, avaliações e resultados, é uma das principais conclusões de um estudo inédito feito a partir de dados do Sistema Nacional da Avaliação Básica (Saeb) e da Prova Brasil, aplicados pelo Ministério da Educação.

“O cruzamento mostra que não há relação direta entre os recursos e a nota dos alunos”, explica o economista Naércio Menezes Filho, autor da pesquisa “Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil”, obtida com exclusividade pelo Estado e que será apresentada amanhã em evento em São Paulo. Um exemplo dessa constatação é o caso de municípios que gastaram quase R\$ 1 mil por aluno ao ano e tiveram estudantes da 8ª série com média de 250 pontos em matemática no Saeb, enquanto outras cidades obtiveram o mesmo resultado com R\$ 250. “É claro que dinheiro é importante, mas diferenças na gestão, na forma de alocá-lo são mais importantes para explicar melhores resultados do que a simples quantidade de recursos”, diz Menezes Filho, que é coordenador do Centro de Pesquisa Acadêmica do Ibmecc São Paulo e professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

(...)

A EFICIÊNCIA

Pelo cruzamento, o município de São Paulo gastou ao ano por aluno da 4ª série R\$ 1.060 e teve média de 168 pontos na Prova Brasil - o que quer dizer que eles conseguem só fazer soma e subtração, não chegando à multiplicação. Por outro lado, os estudantes de Rio Branco (AC), com média de 177 pontos, custaram R\$ 589. Já os de Porto Alegre custaram R\$ 843 e tiveram média de 184 pontos - nessa escala, o aluno faz multiplicações simples, mas não lê as horas num relógio de ponteiros.

(...)

“A partir de outros relatórios tínhamos mesmo esse indicativo de que o gasto não influenciava diretamente o desempenho. O que esse cruzamento faz agora é reforçar o conceito de que um dos grandes problemas da educação é a falta de gestão”, diz a secretária da Educação do Distrito Federal, Maria Helena Guimarães de Castro. Ela também comprovou essa indicação numa pesquisa recém-concluída. “As melhores escolas que encontramos aqui foram as que o diretor estava empenhado”, diz Maria Helena. “Todas recebem o mesmo valor, mas o desempenho do aluno varia até 30% entre elas. E algumas das melhores estavam em bairros periféricos”, afirma. As variantes percebidas pela secretária como diferenciais são as mesmas encontradas no cruzamento feito por Menezes: diretor estável, que independe da iniciativa da secretaria, controla faltas de professores e monitora o cumprimento das aulas.

“O ambiente dos educadores ainda rechaça a visão de que a educação é um serviço, que deve prestar contas de seus resultados e ter uma gestão profissional. Temos dados de uma pesquisa que vamos divulgar que mostram que os professores, quando trabalham na escola pública e na privada, admitem faltar muito mais na pública, porque na privada são cobrados por suas faltas”, afirma Ilona Becskéházy, diretora-executiva da Fundação Lemann, que atua na formação de gestores da educação.

(...)

Fonte: IWASSO, Simone. **Boa gestão, e não orçamento maior, determina boas notas.** O Estado de São Paulo, 25 de mar. 2007. Disponível em: < <http://www.estado.com.br/editorias/2007/03/25/ger-1.93.7.20070325.8.1.xml>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

Nota: A reportagem aborda, especificamente, os problemas provocados pelas deficiências de gestão. A pesquisa na qual foi baseada concluiu que “gestão da escola tem um papel muito importante” para o desempenho escolar dos alunos; mas tratou, também, do papel exercido por outras variáveis, como o fato da escola ser pública ou privada e as diferenças familiares. Cf. MENEZES-FILHO, Naércio. **Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil.** São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf>. Acesso em: 7 out. 2007.

Maior facilidade para a corrupção dos agentes públicos

5.17. Outro efeito deletério da falta de um sistema de monitoramento adequado dos programas governamentais é o favorecimento da corrupção dos agentes públicos e a prevalência de relações clientelistas entre a burocracia e os atores com interesses na implementação das ações governamentais.

5.18. Os agentes públicos, como seres racionais, avaliam a possibilidade de obter ganhos, comparando-a com o risco de receberem alguma punição⁹⁴. A inexistência de mecanismos efetivos de monitoramento dos resultados da gestão governamental e de responsabilização pelo mau desempenho, portanto, aumenta a probabilidade de corrupção desses agentes, que podem buscar satisfazer seus próprios interesses ou de determinados grupos, em lugar de priorizar o bem-estar geral. Essas práticas de agentes públicos e privados são conhecidas como comportamento *rent-seeking*⁹⁵, que consiste na perseguição de rendas dentro da sociedade visando à maximização do seu bem-estar econômico⁹⁶.

5.19. Os professores Edilberto Carlos Pontes Lima e Rogério Boueri Miranda, em obra recentemente editada, ao comentarem os efeitos do contingenciamento das verbas orçamentárias, os restos a pagar e a qualidade da execução do orçamento, esclarecem⁹⁷:

Também não se pode deixar de mencionar os custos de transação envolvidos nesses procedimentos. Não basta fazer lobby para que uma despesa conste do orçamento. É preciso, também, gastar tempo e empregar pessoas destinadas a percorrer ministérios para pressionar, primeiro, pela liquidação da despesa e, depois, pelo seu efetivo pagamento. As oportunidades de corrupção nesse sistema são inúmeras, aumentando ainda mais os custos de transação.

5.20. A exposição dos agentes públicos à corrupção também é mencionada por Dagomar Henriques Lima⁹⁸:

⁹⁴ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção** : o escândalo do orçamento. In: Relatório E4SP/FGV/NPR. São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, n 3, 1995. Apud BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil** : Instituições Oficiais, Controle Social e um Mecanismo para Ampliar o Envolvimento Social. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. v. 1. p. 21.

⁹⁵ O conceito de *rent-seeking* foi formulado por Buchman & Tullock na obra *The Calculus of consent*, de 1963. Cf. BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Op. cit.* p. 20.

⁹⁶ BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Op. cit. loc. cit.*

⁹⁷ LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. **O processo orçamentário federal brasileiro**. In MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Topbooks. São Paulo, [2006]. p. 74.

Além disso, a incerteza quanto ao cronograma de liberação financeira incentiva os gestores a firmar parcerias com políticos interessados em beneficiar seus redutos eleitorais e com empresas interessadas em “ganhar” licitações para liberar recursos. Dessa forma, o gestor fica tão ocupado em liberar o financeiro que pouco tempo lhe resta para dedicar-se a sua atividade finalística, correndo o risco ainda de ficar exposto à corrupção gerada pelos pactos firmados com os parceiros.

Em ambiente com tantas restrições, é difícil imaginar uma administração pública flexível e controlada por mecanismos de responsabilização por resultados.

5.21. Portanto, é por meio da implementação dos programas governamentais que se materializa, na prática, a distribuição dos recursos públicos. Essa condição desperta o interesse de diversos grupos que estabelecem disputas para carrear esses recursos para si. Nesse contexto, a falta de acompanhamento adequado dos resultados das ações governamentais acaba facilitando a adoção de práticas visando à cooptação dos agentes públicos, na medida em que a dedicação a interesses particulares em lugar da priorização dos objetivos definidos não gera nenhuma sanção aos gestores responsáveis.

⁹⁸ LIMA, Dagomar Henriques. **Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental** : O papel do Tribunal de Contas da União. *In*: BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003** : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. p 59

6 Fatores que contribuem para o monitoramento deficiente da gestão governamental

6.1. A leitura de bibliografia sobre o assunto deixou demonstradas as deficiências existentes no sistema de acompanhamento da gestão governamental no Brasil. Mas para a solução desses problemas, não basta conhecê-los, precisa-se procurar compreender quais são os fatores que estão contribuindo para a ocorrência dessas inconsistências, de forma a poder visualizar e propor medidas destinadas ao aperfeiçoamento do atual modelo.

6.2. Nesse sentido, o presente capítulo discorre, em subtítulos próprios, sobre possíveis fatores causais dos fenômenos até aqui descritos. Pretende-se agregar às análises já empreendidas a preocupação com os elementos que possam estar dificultando o pleno desenvolvimento dos modelos concebidos. Os fatores analisados também foram extraídos da bibliografia sobre o assunto. Objetiva-se, portanto, estabelecer um quadro resumo dos principais fatores que possam estar ensejando o monitoramento deficiente das iniciativas governamentais, os quais estão expressos na tabela 3, que sintetiza as idéias desenvolvidas ao longo dos subtítulos seguintes.

Tabela 3 - Síntese das principais causas do monitoramento deficiente da gestão governamental

CAUSAS DO MONITORAMENTO DEFICIENTE	EXPLICAÇÃO
Falhas no modelo de monitoramento adotado	Não há um sistema de monitoramento embasado na coleta sistemática de dados sobre o desempenho. Atualmente, os próprios gerentes realizam a avaliação dos programas, o que acarreta elevada subjetividade, pouca clareza e um viés exageradamente otimista.
Inconsistências no modelo de gestão adotado	Persistem sobreposições e incompatibilidades entre o novo modelo e a estrutura formal existente nos ministérios e demais órgãos governamentais, que tem gerado os seguintes problemas: conflitos entre os gerentes dos programas e os ordenadores de despesa; gerentes de programas cujos executores ocupam posição hierárquica superior à sua; dificuldades de condução de programas que estão vinculados a mais de um ministério. As unidades de gerenciamento dos programas também não são dotadas de autonomia administrativa para adotar medidas corretivas visando à solução de problemas detectados durante o processo de avaliação. Há deficiências no processo de concepção e de elaboração dos programas de governo, que não têm sido adequadamente preparados para permitir a sua posterior avaliação. Grande parte dos indicadores de desempenho apresenta deficiências. São excessivamente abrangentes, não apuráveis, incapazes de mensurar os objetivos do programa, ou não satisfazem os atributos preconizados. Muitos indicadores sequer vêm sendo coletados.
Ausência de mecanismos que incentivem o alcance dos objetivos definidos	Não são oferecidos incentivos para o efetivo empenho na implementação das políticas definidas, na medida em que o monitoramento dos resultados pode ser realizado mediante a utilização de critérios subjetivos por parte dos gerentes e não foram estabelecidos mecanismos de responsabilização efetivo dos gestores pelo mau desempenho.

Falhas no modelo de monitoramento adotado

6.3. Para um perfeito entendimento dos fatores que estruturam o sistema de avaliação e monitoramento em uso no Brasil, é importante considerar como se deu processo de implementação do modelo de gestão do PPA e as dificuldades que se apresentaram para consolidar um sistema consistente de mensuração dos resultados.

6.4. Em meados da década de 1990, resolvido o problema inflacionário, que praticamente impedia o exercício do planejamento de médio e longo prazo no Brasil, fortaleceu-se a percepção de que o governo deveria dispor de um mecanismo para a avaliação e o monitoramento de suas iniciativas, de modo a melhor coordenar suas ações e auferir legitimidade, a partir da comunicação dos resultados à sociedade⁹⁹.

6.5. Contudo, em função das dificuldades inerentes à implantação do modelo de gestão por resultados, associadas às limitações da SPI, decorrentes do excesso de atribuições e da escassez de pessoal, as decisões sobre o processo de avaliação acabaram sendo adiadas. As providências efetivas para a definição de um modelo de avaliação, somente começaram a ser tomadas, no início do ano de 2000, após já ter sido encaminhado o Projeto de Lei do PPA 2000 – 2003 ao Congresso Nacional.

6.6. Em decorrência dessas dificuldades, a SPI procurou desenvolver discussões com outros órgãos com experiência na área de avaliação, como o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e o Ipea. Em março de 2000, sem que houvesse uma visão consensual das linhas a seguir, foi apresentada uma proposta de Plano de Trabalho Conjunto entre a SPI e o Ipea para viabilizar um projeto de “Avaliação do Avança Brasil”.

6.7. Em decorrência das dúvidas que ainda se apresentavam, em junho de 2000 foi iniciada uma nova rodada de discussões técnicas, que culminaram com a preparação pelo Ipea “de uma nova proposta preliminar, em caráter experimental, até que Ministérios e gerências

⁹⁹ A descrição da gênese do processo de avaliação do PPA, que consta do presente subtítulo, foi baseada, primordialmente, na obra a seguir referenciada: CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília : Ipea, 2002. p. 7–14 *passim*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 26 ago. 2006.

estivessem mais bem preparados para atuar de modo mais efetivo no processo de monitoramento e avaliação”¹⁰⁰. Essa proposta foi considerada muito “emergencial” e não foi implementada.

6.8. Nova proposta foi concebida. A direção da SPI, entretanto, constatava as dificuldades para operacionalizá-la, já que envolvia a participação de mais de trezentos gerentes de programas, dentro dos curtos prazos estabelecidos.

6.9. Em decorrência disso, acabou-se optando por adotar como fundamento do sistema a avaliação dos programas por seus respectivos gerentes. A avaliação seria realizada por meio do preenchimento de questionários em que prevaleceriam respostas objetivas escalonadas em números ordinais, acrescidas de questões que requereriam respostas discursivas abertas. Esses relatórios de avaliação seriam, então, recebidos e consolidados pela SPI, que, com o apoio do Ipea, procuraria avaliar a contribuição dos programas para o alcance dos macroobjetivos do PPA.

6.10. Posteriormente, quando foram realizadas reuniões com as secretarias executivas de cada um dos ministérios, decidiu-se estabelecer a agregação de resultados também no âmbito ministerial, de forma que fosse possível confrontá-los com os objetivos específicos da respectiva área de atuação. Assim, foi formulado um questionário adicional, que deveria ser respondido pelas secretarias executivas de cada ministério.

6.11. As opções realizadas durante a implantação do modelo de avaliação do PPA acabaram por determinar algumas deficiências ora observadas na sua operacionalização. A avaliação dos programas pelos próprios gerentes encarregados de implementá-los, tem contribuído para conferir às avaliações elevada subjetividade¹⁰¹. Frequentemente, as avaliações produzidas pelos gerentes apresentam pouca clareza e um “viés exageradamente otimista”¹⁰². É forçoso admitir que essas deficiências decorrem, predominantemente, da falta de um sistema de monitoramento embasado na coleta sistemática de dados sobre o desempenho, que foi deixado de lado, em favor de um sistema de auto-avaliação, que possibilita alto grau de subjetividade.

¹⁰⁰ CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op. cit.* p.12.

¹⁰¹ *Idem.* p. 31

¹⁰² SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária**. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. p. 128.

6.12. Segundo Marc Robinson, especialista do Fundo Monetário Internacional, um aspecto essencial de qualquer sistema de informações de resultados, desde o mais limitado até o mais ambicioso, é a existência de mecanismos adequados para a validação dos dados coletados sobre o desempenho. Quando os indicadores de desempenho não estão sujeitos a verificação externa, é inevitável que os dados sejam manipulados¹⁰³. Conclui-se, portanto, que a sistemática de avaliação dos programas por seus gerentes repercute negativamente na confiabilidade das informações sobre o desempenho consideradas.

6.13. Em decorrência do exposto, entende-se que a implementação de uma sistemática de monitoramento efetivo das políticas públicas, depende da instituição de mecanismos consistentes de coleta de dados e de mensuração dos resultados dos programas, de forma que a aferição dos resultados não se realize apenas por meio da avaliação subjetiva dos respectivos gerentes.

Inconsistências no modelo de gestão adotado

6.14. As pesquisas realizadas revelaram que o atual modelo de gestão do PPA, na prática, ainda não foi completamente assimilado por todos os órgãos do governo. Ainda existem sobreposições e incompatibilidades entre o novo modelo e a estrutura formal existente nos ministérios e demais órgãos governamentais¹⁰⁴.

6.15. Segundo artigo de Fabiano Garcia Core, “como não houve o ajustamento da estrutura administrativa, a atuação dos gerentes em relação aos produtos tem conflitado, em várias oportunidades, com as atribuições de unidades e núcleos de poder já existentes”¹⁰⁵.

¹⁰³ ROBINSON, Marc. **Base de informações para o orçamento de desempenho : informações de resultados.** In SEMINÁRIO SOBRE ORÇAMENTO DE DESEMPENHO CENTRO DE CAPACITAÇÃO NO BRASIL, 2006. Brasília.

¹⁰⁴ CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op. cit.* p. 33.

¹⁰⁵ CORE, Fabiano Garcia. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. Revista ABOP, n. 43. Brasília, 2002. p. 134. *Apud* LIMA, Dagomar Henriques. **Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental : O papel do Tribunal de Contas da União.** In:

6.16. Os gerentes dos programas não são formalmente reconhecidos na estrutura governamental. Espera-se que sua atuação desenvolva-se de modo matricial, sem correspondência com a estrutura oficial. Entretanto, muitas vezes, acabam privilegiando a estrutura oficial, conferindo aos programas sob sua responsabilidade um caráter meramente formalista. Inúmeros problemas decorrem dessas incompatibilidades, como, por exemplo: conflitos entre os gerentes dos programas e os ordenadores de despesa; gerentes de programas cujos executores ocupam posição hierárquica superior à sua; dificuldades de condução de programas que estão vinculados a mais de um ministério. Essa fragilidade institucional dos gerentes acaba se refletindo na qualidade das avaliações¹⁰⁶.

6.17. Além disso, as unidades de gerenciamento dos programas não são dotadas de autonomia administrativa para adotar medidas corretivas visando à solução de problemas detectados durante o processo de avaliação, principalmente, quando requerem mudanças substanciais em termos de políticas, objetivos e regras de funcionamento¹⁰⁷. Na prática, grande parte dos gerentes dos programas depende dos gestores que detinham autonomia para autorizar os gastos e propor mudanças nos desenhos dos programas¹⁰⁸.

6.18. Outro aspecto importante para a efetividade de um sistema de monitoramento é que os programas sejam preparados, desde a sua concepção, no sentido de que permitam a sua avaliação posterior. Políticas e programas públicos que não foram concebidos para serem avaliados tendem a produzir avaliações sempre precárias e inconclusas, independentemente da capacidade e dedicação dos avaliadores. Nas palavras do pesquisador Ronaldo Coutinho Garcia, os requisitos para o funcionamento adequado de um sistema de monitoramento são os seguintes¹⁰⁹:

Somente problemas bem definidos e ações bem desenhadas e programadas, ambos identificados por precisos e detalhados indicadores, são passíveis de monitoramento, podendo ser avaliados de forma conseqüente e oportuna. Do contrário, o que existirá serão apenas tentativas de acompanhamento e avaliações superficiais sob a forma de relatórios não orientados para a tomada de decisão, produzidos com enormes lapsos de tempo, sem nenhuma sintonia com os processos reais exigentes da atenção e intervenção dos gerentes de programas e dos condutores do plano.

(...)

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003** : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. p. 59.

¹⁰⁶ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). *Op. cit.* p. 128-129.

¹⁰⁷ CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. *Op. cit. Loc. cit.*

¹⁰⁸ LIMA, Dagomar Henriques. *Op. cit.*

¹⁰⁹ GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (texto para discussão n° 776). Brasília : Ipea, 2001. p. 29-30.

O monitoramento requer a produção sistemática e automatizada de informações relevantes, precisas, sintéticas. Informações oportunas para lidar com cada processo particular, com as peculiaridades que lhe são próprias. Essas informações existirão apenas quando a ação tiver sido desenhada e programada de forma a permitir que se cumpra a exigência de produzir informações apropriadas e a um ritmo adequado à tomada de decisões. E isso se consegue criando condições favoráveis (técnica e informacionalmente) para se estabelecer a obrigatoriedade do registro das informações necessárias que compõem o sistema de monitoramento. Informações que, em larga medida, serão elaboradas no processo de produção de ações.

6.19. O que se tem observado no caso brasileiro é que grande parte dos indicadores de resultado dos programas é deficiente. São inadequados por serem abrangentes, não apuráveis, incapazes de mensurar os objetivos do programa, ou por não satisfazerem os atributos preconizados. Outros tantos sequer vêm sendo coletados. Essas inconsistências, recorrentemente citadas na bibliografia pesquisada, inviabilizam a realização das avaliações dos resultados da gestão governamental e também demonstram que há deficiências no processo de concepção e de elaboração dos programas de governo, que não têm sido adequadamente preparados para permitir a sua posterior avaliação.

6.20. A título de exemplificação, pode-se mencionar que, segundo consta do Relatório de Levantamento do TCU para a análise do projeto de Lei do PPA 2004 – 2007, o prazo concedido para a discussão dos indicadores de desempenho e para a consolidação dos relatórios que deveriam integrar o plano naquela oportunidade foi muito exíguo, tendo como consequência a queda de qualidade dos indicadores e erros na primeira versão elaborada¹¹⁰.

6.21. Nesse sentido, considera-se necessário que Governo brasileiro procure aperfeiçoar os mecanismos utilizados para a elaboração dos programas e das ações governamentais, de forma que já sejam estruturados para permitir a permanente avaliação dos resultados alcançados. Para tanto, é importante que se invista no aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho dos programas e das metas das respectivas ações, de modo a corrigir as inconsistências observadas e a torná-los instrumentos efetivos de monitoramento dos resultados alcançados e dos benefícios gerados para a população beneficiária.

¹¹⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento - Análise do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007**. Brasília, 2003.

Ausência de mecanismos que incentivem o alcance dos objetivos definidos

6.22. Os esforços desenvolvidos para se implementar com sucesso métodos modernos de avaliação também são dificultados pela persistência de valores organizacionais que não privilegiam o mérito e pela inexistência de uma estrutura que incentive o alcance dos objetivos propostos ou que premie o bom desempenho em termos de eficácia, eficiência e efetividade¹¹¹.

6.23. O gestores não são incentivados a estimar corretamente os custos das atividades programadas. Muitas vezes, maximizam a obtenção de recursos superestimando o custo de algumas atividades e subestimando de outras, consideradas prioritárias para o governo, na expectativa de vê-las contempladas com suplementações orçamentárias¹¹². Ao contrário, acabam recebendo incentivos que estimulam o gasto ineficiente. Como, ao final de cada exercício, os recursos não utilizados prescrevem, os gestores acabam sendo incentivados a gastá-los.

6.24. Para uma compreensão mais abrangente das condições preponderantes para o efetivo acompanhamento dos resultados da gestão governamental, é importante levar em conta que o desempenho da burocracia depende do desenho das instituições que regulam as suas relações mantidas com os entes políticos e, destes com a sociedade (relações conhecidas como *agent versus principal*). Nesse sentido, é oportuno citar Adam Prezeworski, quando afirma: “O funcionamento das instituições, entretanto, não pode depender da boa vontade de quem trabalha nelas”. E em outro trecho¹¹³:

O que importa é se os empregados têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para só assumir bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar público, se os burocratas têm incentivos para implementar as metas estabelecidas pelos políticos.

6.25. O desenho do sistema de avaliação do PPA permite total liberdade aos gestores para avaliarem o desempenho dos programas colocados sob sua responsabilidade e não

¹¹¹ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária**. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. p. 132-134.

¹¹² *Idem.* p. 132.

¹¹³ PREZEWSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado : uma perspectiva *agent x principal*** In: PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro : FGV, 1998. p. 45-46.

oferece incentivos para que sejam realizadas avaliações criteriosas e realistas. Por conseguinte, também não são oferecidos incentivos para o efetivo empenho na implementação das políticas definidas, na medida em que o monitoramento dos resultados pode ser realizado mediante a utilização de critérios subjetivos por parte dos gerentes. Igual tratamento recebe o mau desempenho, para o qual não foram estabelecidos mecanismos de responsabilização efetivos dos gestores responsáveis.

6.26. É importante reproduzir trecho de um artigo publicado pelo Professor James Giacomoni, que reforça a visão que se quer externar¹¹⁴:

Parte do esforço levado a efeito para enriquecer os planos plurianuais com metas físicas e indicadores de resultado será desperdiçado se não existirem formas de pactuação entre os que, encarregados de enfrentar problemas, se responsabilizam ou pela formulação de políticas, ou pela mobilização de recursos, ou pela execução de programas e ações.

6.27. Mecanismos que possibilitem a punição dos responsáveis pelos problemas verificados tendem a induzir o seu engajamento para a melhoria de todo o sistema de gestão orçamentária. Os gestores acabam sendo motivados a buscar a correção das inconsistências existentes no modelo de avaliação, sob pena de vê-las repercutindo nas suas próprias avaliações. Portanto, a sistemática de acompanhamento deve gerar conseqüências práticas para os gestores e órgãos responsáveis pela implementação das ações. Somente assim poderá contribuir, de maneira efetiva, para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e gestão e, também, para a melhoria da implementação das políticas públicas, em benefício de toda a sociedade.

¹¹⁴ GIACOMONI, James. Bases normativas do Plano Plurianual : análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista da Administração Pública**, 1. ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2004.

7 Conclusão

7.1. Ao longo da história os orçamentos públicos foram sendo adaptados às novas necessidades demandadas pela sociedade. Os orçamentos tradicionais tinham como principal objetivo o controle político do Poder Executivo por parte dos representantes populares que integravam o Poder Legislativo. Preocupavam-se, primordialmente, em manter o equilíbrio financeiro e evitar a expansão de gastos. A partir do século XX, essa concepção de orçamento já não foi capaz de atender às necessidades governamentais. As diversas experiências desenvolvidas a partir de então, possibilitaram o aperfeiçoamento dos orçamentos públicos, que passaram a incorporar novos conceitos, de forma a configurar-se, também, em instrumentos de programação, gestão e controle do processo administrativo. Os orçamentos modernos caracterizam-se, ainda, pela integração com as atividades de planejamento, pela relevância conferida aos aspectos econômicos e pela classificação das despesas por programas e ações.

7.2. No Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu inovações importantes no campo orçamentário. Foram concebidos o Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a Lei Orçamentária Anual unificou o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos das Estatais.

7.3. Posteriormente, a partir da aprovação do Plano Plurianual 2000-2003, toda a gestão governamental passou a organizar-se por programas. O novo modelo de gestão estava orientado para a busca de resultados, o que tornou imperiosa a criação de uma sistemática de avaliação das ações governamentais, tarefa que coube à SPI coordenar. Foi criado o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, estruturado em três instâncias: a Avaliação do Programa, conduzidas pelos respectivos gerentes; a Avaliação Setorial, realizada no âmbito das secretarias executivas de cada ministério e a Avaliação do Plano, conduzida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

7.4. As pesquisas realizadas na bibliografia sobre o tema evidenciaram um conjunto de deficiências que não têm permitido o efetivo monitoramento das iniciativas empreendidas e dos resultados alcançados. Entre os problemas levantados, podem ser destacados os seguintes: o elevado grau de subjetividade nas avaliações realizadas pelos próprios gerentes dos programas; a carência de sistemas específicos para acompanhamento dos programas; a ausência de mecanismos efetivos de responsabilização e cobrança pelos resultados; a

inadequação de grande parte dos indicadores de desempenho e das metas definidas para os programas e ações, além de deficiência na coleta desses dados.

7.5. Em decorrência disso, não obstante os avanços que proporcionou para a melhoria da gestão pública no Brasil, foi possível concluir que o Sistema de Avaliação de Monitoramento do PPA não está estruturado de forma a possibilitar a adequada aferição do desempenho dos programas e das ações governamentais.

7.6. É importante ressaltar que as deficiências levantadas podem repercutir na degradação da qualidade dos serviços públicos prestados, no desperdício dos recursos orçamentários e, ainda, facilitar a corrupção dos agentes públicos envolvidos, na medida em que inexistem mecanismos eficazes de responsabilização pelo mau desempenho.

7.7. Concluiu-se que parte dos problemas apontados decorre de deficiências do próprio modelo de monitoramento adotado, principalmente pelo fato de prever que as avaliações dos programas sejam realizadas pelos próprios gerentes encarregados de implementá-los.

7.8. Verificou-se, também, que o atual modelo de gestão do PPA ainda não foi perfeitamente assimilado por todo o Governo. Persistem sobreposições entre este modelo e a estrutura formal dos ministérios e dos demais órgãos governamentais. Esta situação tem favorecido o enfraquecimento do papel dos gerentes de programa, refletindo-se negativamente na qualidade das suas avaliações. Adicionalmente, as unidades que gerenciam os programas não possuem autonomia administrativa para implementar medidas corretivas visando à solução de problemas detectados ao longo do processo de avaliação.

7.9. Outro fator que contribui para os problemas identificados é a ausência de mecanismos que incentivem o alcance dos objetivos definidos e, conforme já foi mencionado, a responsabilização pelo desempenho insatisfatório.

7.10. Além disso, em decorrência das diversas inconsistências observadas nos indicadores de desempenho definidos para os programas, recorrentemente citadas na bibliografia consultada, conclui-se que o processo de concepção e de elaboração dos programas apresenta deficiências. Como conseqüência, acaba sendo inviabilizado o adequado monitoramento do desempenho dos respectivos programas, prejudicando todo o processo de avaliação dos resultados da gestão governamental.

7.11. Em decorrência do exposto, é importante que o processo de elaboração e revisão dos programas e das ações que se destinam a integrar o PPA já se desenvolva considerando a necessidade de formatá-los para avaliação posterior. Nesse sentido, é necessário que sejam sanadas as inconsistências observadas na formulação dos indicadores de desempenho dos programas e na definição das metas das ações correspondentes, de modo que possam se configurar em instrumentos efetivos de mensuração do desempenho do Governo na implementação das políticas públicas.

7.12. Considera-se importante, ainda, que Governo procure aperfeiçoar o Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA, de forma que a mensuração dos resultados dos programas não dependa exclusivamente da avaliação subjetiva realizada pelos respectivos gerentes. Além disso, é de fundamental relevância que sejam instituídos mecanismos efetivos de responsabilização dos gestores pelos resultados alcançados na implementação dos programas sob sua responsabilidade.

7.13. Entende-se que essas medidas poderão contribuir, de maneira efetiva, para o aperfeiçoamento do Sistema de Monitoramento e Avaliação adotado e, conseqüentemente com os resultados da implementação das políticas públicas, o que deverá se reverter, em última instância, em benefício de toda a sociedade.

Referências

- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo. **Gestão de finanças públicas** : Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade Fiscal. Brasília, 2006, 483p.
- ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. **Curso didático de direito financeiro**. 1. ed. Campinas, Péritas, 2000.
- ASSIS, Luciana Cavalcante de; DIAS, Joilson. **Política fiscal, nível tecnológico e crescimento econômico no Brasil** : teoria e evidência empírica, Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia. João Pessoa, 2004.
- AXELROD, D. *Budgeting for Modern Government*. New York : St. Martin's Press, 1988 *apud* ROBINSON, Marc. **Orçamento de desempenho** : modelos e mecanismos. In SEMINÁRIO SOBRE ORÇAMENTO DE DESEMPENHO CENTRO DE CAPACITAÇÃO NO BRASIL, 2006. Brasília.
- BARROS, Luís Célio de. **Ciência das Finanças : Direito Financeiro**. São Paulo : Edipro, 1991.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de elaboração de programas** : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2006. Brasília, [2005?].
- _____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 165.
- _____. **Decreto nº 5.233**, de 6 de outubro de 2004. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5233.htm>. Acesso em: 27 mai. 2007.
- _____. **Lei no. 10.933**, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da União, Brasília, ed. extra, seção 1, n. 155-A, 12 ago. 2004.
- _____. **Lei no. 11.178**, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, ed. extra, seção 1, n. 182-A, 21 set. 2005.
- _____. **Lei no. 11.306**, de 16 de maio de 2006. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, suplemento ao n. 93, 17 mai. 2006.
- _____. **Lei no. 11.318**, de 05 de julho de 2006. Altera a Lei no 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da União, Brasília, seção 1, suplemento ao n. 128, 6 jul. 2006.

-
- _____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **O desafio do planejamento governamental.** Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/publicacoes/desafio_governamental.htm>. Acesso em: 27 mai. 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2006 – Ano Base 2005.** Brasília, [2005?].
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Elaboração do Plano Gerencial dos Programas do PPA 2004-1007.** Brasília, 2004.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2007 – Ano Base 2006.** Brasília, [2006?]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Manual_Avaliacao_base2006.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de avaliação : Plano Plurianual 2000 – 2003. Brasília *apud* CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil.** Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 26 ago. 2006.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de elaboração de programas : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2006.** Brasília, [2005?]. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/arquivos/download/manuais/manualelaboracaoprogramas2005.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação : Plano Plurianual 2004 – 2007 : Exercício 2007 – Ano Base 2006.** Brasília, [2006?]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/Manual_Avaliacao_base2006.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2000 : Manual de elaboração e gestão.** Brasília, abr. 1999. *Apud* GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001.
- _____. Secretaria da Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil - 2005.** Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2007.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de estudo – Metodologia de avaliação da concepção e dos resultados dos programas do Plano Plurianual 2004/2007.** Brasília, 2005.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento - Análise do projeto de lei do Plano Plurianual 2004/2007.** Brasília, 2003.

-
- _____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de pareceres prévios sobre as contas do Governo da República** : exercício de 2005. Ministro Valmir Campelo, relator. Brasília, 2006.
- BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil** : Instituições Oficiais, Controle Social e um Mecanismo para Ampliar o Envolvimento Social. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. v. 1.
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público** (tradução de Margaret Hanson Costa). Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 26 ago. 2006.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Dimensionamento e análise das finanças sociais do Governo Federal : 1995 a 2002**. Brasília : Ipea, 2006. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/sistemas/2tosiXPTN/2premio_tosi.pdf> Acesso em: 26 nov. 2006
- CASTRO, Jorge Abrahão de; MIRANDA, Raul; GRASSI, Adalberto. **Metodologia para Descrição, Caracterização e Análise da Política Social**. Brasília : Ipea, 2003.
- CORE, Fabiano Garcia. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. Revista ABOP, n. 43. Brasília, 2002. *Apud* LIMA, Dagomar Henriques. **Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental** : O papel do Tribunal de Contas da União. *In*: BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003** : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. p 59
- FARHI, Maryse. Seção V - O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil : Mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária. **Política Econômica em Foco**, Campinas. n. 7. nov. 2005/abr. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_cecon/boletim7/Versao_Integral_7.pdf>. Acesso em: 15 out. 2006.
- FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. Maria Helena de Andrade Magalhães; Stella Maris Borges (colabs.) 7. ed. Belo Horizonte : UFMG, 2004. 242 p.
- FREITAS, Henrique; MOSCAROLA, Jean; OLIVEIRA, Mirian; SACCOL, Amarolinda Zanela. O método de pesquisa *survey*. **Revista de Administração**. n. 3. São Paulo, jul./set. 2000.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n. 4, out./dez. 2002. *Apud* CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 26 ago. 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal : o PPA 2000-2003** (texto para discussão nº 726). Brasília : Ipea, 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental** (texto para discussão nº 776). Brasília : Ipea, 2001.

GIACOMONI, James. Bases normativas do Plano Plurianual : análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista da Administração Pública**, 1. ed. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2004.

_____. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.

GOÑI, Eduardo Zapico. *La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n. 2, abr./jun. 2001. *Apud* SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária**. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.

GREGGIANIN, Eugênio. (2005) **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)** In: Seminário Transparência e Controle Social. Brasília: INESC, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/fiquePorDentro/Temasatuais/orcamento_uniao/textos/textos-legislativos.html>. Acesso em: 28 ago. 2006.

GUPTA, Sanjeev; CLEMENTS, Benedic; BALDACC I, Emanuele; MULAS-GRANADOS, Carlos. *Fiscal Policy, Expenditure Composition, and Growth in Low-Income Countries*. In *IMF-supported Programs: recent staff research*. Washington : IMF 2006. Disponível em: <<http://www.imf.org/External/Pubs/FT/seminar/2006/ISP/eng/isp.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O orçamento público ao seu alcance**. Brasília : Inesc, 2006.

IWASSO, Simone. **Boa gestão, e não orçamento maior, determina boas notas**. O Estado de São Paulo, 25 de mar. 2007. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editorias/2007/03/25/ger-1.93.7.20070325.8.1.xml>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

JANN, Werner; REICHARD, Chirtoph. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 3, jul./set. 2002. *Apud* SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária**. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira: **Manual de direito financeiro e tributário**. São Paulo : Saraiva, 1993 *apud* ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. **Curso didático de direito financeiro**. 1. ed. Campinas, Péritas, 2000

KUSEK, J. Z.; RIST, R. *Ten steps to a results-based monitoring an evaluation system : a handbook for development practitioners*. Washington, DC : The World Bank, 2004. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/08/27000160016_2004082>

-
- 7154900/Rendered/PDF/296720PAPER0100steps.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2005. *Apud* SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público** : Fundamentos da Reforma Orçamentária. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.
- LIMA, Dagomar Henriques. **Avaliação de programas e responsabilização dos agentes públicos pelo resultado da ação governamental** : O papel do Tribunal de Contas da União. *In*: BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003** : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. p 43-71.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. **O processo orçamentário federal brasileiro**. *In* MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Topbooks. São Paulo, [2006].
- MACHADO JR. J. T. A experiência brasileira em orçamento-programa : uma primeira visão. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nº 1, 1º sem. 1967 *apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia** : Princípios de micro e macroeconomia. Tradução de Maria José Cyhlar Monteiro. 2ª Ed. Campus, 2001.
- MARTNER, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas**. 4. ed. México : Siglo Veintiuno, 1972. *apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas** : a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo : Atlas, 2006.
- MELLO E SOUZA, Nelson. O planejamento econômico no Brasil : considerações críticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, nº 4, II sem., 1968 *apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- MENEZES-FILHO, Naercio. **Os Determinantes do Desempenho Escolar do Brasil**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf>. Acesso em: 7 out. 2007
- MOOJEN, Guilherme. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro, 1959, *apud* ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R. **Curso didático de direito financeiro**. 1. ed. Campinas, Péritas, 2000.
- NAÇÕES UNIDAS. Manual de orçamento por programas e realizações. Rio de Janeiro : Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971. *Apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública : uma abordagem da Administração Financeira Pública**. 6 ed. São Paulo : Atlas, 1999.
- PREMCHAND, A. **Restructuring Budgetary System in Developing Countries : Relevance of PPBS Systems in** M. L. Hensley; M. H. Martens and W.W. Jourdin (eds). *National*

Budgeting and Planning for Development : Selected Readings, Vol. 1. Washington : International Law Institute. Apud ROBINSON, Marc. Orçamento de desempenho : modelos e mecanismos. In SEMINÁRIO SOBRE ORÇAMENTO DE DESEMPENHO CENTRO DE CAPACITAÇÃO NO BRASIL, 2006. Brasília.

PREZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado : uma perspectiva *agent x principal***
In: PEREIRA, Luiz C. Bresser; SPINK, Peter K. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro : FGV, 1998.

ROBINSON, Marc. **Base de informações para o orçamento de desempenho : informações de resultados.** In SEMINÁRIO SOBRE ORÇAMENTO DE DESEMPENHO CENTRO DE CAPACITAÇÃO NO BRASIL, 2006. Brasília.

_____. **Orçamento de desempenho : modelos e mecanismos.** In SEMINÁRIO SOBRE ORÇAMENTO DE DESEMPENHO CENTRO DE CAPACITAÇÃO NO BRASIL, 2006. Brasília.

ROCHA, Fabiana. **Ajuste Fiscal, Composição do Gasto Público e Crescimento Econômico.** in MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil.** Topbooks. São Paulo, [2006].

ROSSI, Peter; FREEMAN, Howard E. *Evaluation : a systematic approach. 5ª ed. Newbury Park : Sage Publications, 1993 apud SILVA, Artur Adolfo Cotias e; FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. Avaliação de programas públicos no Brasil : O papel do Tribunal de Contas da União. In: BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2003 : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.*

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI.** Record : Rio de Janeiro, 2005.

SHIKIDA, Cláudio D.; ARAÚJO JR, Ari Francisco de. **Por que o estado cresce e qual seria o tamanho ótimo do estado brasileiro?** in MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil.** Topbooks. São Paulo, [2006].

SILVA, Artur Adolfo Cotias e; FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. **Avaliação de programas públicos no Brasil : O papel do Tribunal de Contas da União.** In: BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 2003 : monografias vencedoras : avaliação de programas públicos no Brasil : o papel do Tribunal de Contas da União.** Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005. p 13-42.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária.** 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005. 156 p.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção : o escândalo do orçamento.** In: Relatório E4SP/FGV/NPR. São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, n 3, 1995. Apud BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. Controle dos Gastos Públicos no Brasil: Instituições Oficiais, Controle Social e um Mecanismo para Ampliar o Envolvimento Social. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. v. 1.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. **Brasil fica em 63º no ranking do IDH Saúde e educação melhoram, mas renda cai.** São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Desenvolvimento/texto/brrdh05.htm>>. Acesso em: 28 out. 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca Central. **Normas para apresentação de trabalhos.** 6. ed. Curitiba, 1996.

VEIGA FILHO *apud* MOOJEN, Guilherme. **Orçamento público.** 4. ed. Rio de Janeiro : Edições Financeiras, 1959. *Apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Começando a definir a metodologia.** *In:*BRASIL. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 3. ed. São Paulo : Atlas, 2000.

VIANA, Arizio de. **Orçamento Brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro : Financeiras, 1950 *apud* GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo, Atlas, 2005.

WERNECK, Rogério L. F. **Além da estabilização: desafios da agenda fiscal.** Conferência proferida como Aula Magna do Encontro Nacional de Economia de dezembro de 2005, promovido pela Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC) em Natal (RN) (Texto para discussão nº 514). PUC- Rio, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td514.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

Glossário¹¹⁵

Avaliação de Programas	Processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de um programa, com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de forma a gerar recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público.
Avaliação do PPA	Processo sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos recursos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, permitindo sua implementação no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e o alcance dos objetivos de governo.
Câmaras de Conselho de Governo	São colegiados criados em ato do Poder Executivo, com a finalidade de formular políticas públicas cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério. As ações executivas das Câmaras são desenvolvidas por Comitês Executivos, cuja composição e funcionamento são definidos em ato do Poder Executivo.
Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos orçamentos da União	É o meio de registro das informações relevantes sobre os programas e ações orçamentárias e é composto de um acervo de dados que abrange a programação de médio prazo, consubstanciada no Plano Plurianual, e a programação anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais da União.
Coordenador de Ação	É o responsável pela obtenção do produto (bem ou serviço) que contribui para atender aos objetivos de um programa, executa e monitora uma ou mais ações.
Ciclo de gestão do PPA	Conjunto de eventos integrados que viabilizam o alcance dos objetivos de governo. O ciclo compreende os processos de elaboração da programação, considerando prévio diagnóstico do problema ou demanda da sociedade, a implementação dos programas, o monitoramento, avaliação e revisão deles.
Desafios	São alvos a serem atingidos para promover a estratégia de desenvolvimento proposta no Plano Plurianual. Os desafios são enfrentados por meio da implementação dos programas.
Efetividade	É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos

¹¹⁵ Trata-se de reprodução do Glossário que consta do Anexo ao Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004.

	indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.
Eficácia	É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.
Eficiência	É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos
Elaboração do PPA	Processo de concepção de orientações estratégicas, diretrizes e objetivos estruturados em programas com vistas ao alcance do projeto de Governo.
Estratégia de Desenvolvimento	É a síntese lógica do programa de governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas - social, econômica, de infra-estrutura, ambiental e regional - com vistas à transformação da sociedade a longo prazo.
Gestão de Programas	Processo composto pelas etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas, visando o alcance de seu objetivo e contribuindo para o alcance da estratégia de desenvolvimento do Plano Plurianual.
Implementação de Programas	Processo estruturado que articula diversos tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para a execução das metas físicas das ações que compõem o programa e o alcance de seus objetivos.
Monitoramento de Programas	Processo de acompanhamento da execução das ações do programa visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.
Monitoramento do PPA	Processo contínuo de acompanhamento da implementação do Plano Plurianual, referenciado na estratégia de desenvolvimento e nos desafios, que objetiva subsidiar a alocação dos recursos, identificar e superar restrições sistêmicas, corrigir rumos, sistematizar elementos para subsidiar os processos de avaliação e revisão, e, assim, contribuir para a obtenção dos resultados globais desejados.
Órgão Público	Unidade organizacional instituída para o desempenho de funções estatais por meio de seus agentes. São unidades integrantes da estrutura da administração direta e da administração indireta da União.
Pacto de Concertamento	Processo de planejamento e gestão integrados e compartilhados pelos três entes da Federação e a sociedade, que busca a convergência de prioridades e a sincronização de ações, como forma de apoiar a implementação de um projeto de desenvolvimento regional articulado à estratégia nacional de desenvolvimento que orientou a elaboração do

	PPA 2004-2007.
Plano gerencial	Plano gerencial é o instrumento que orienta a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo.
Programa	Instrumento de organização da atuação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) que concorrem para objetivos setoriais preestabelecidos, constituindo uma unidade básica de gestão com responsabilidade pelo desempenho e transparência das ações de governo.
Programa Intra-Setorial	Programa que possui ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão.
Programa Multisetorial	Programa que tem pelo menos uma ação de unidade administrativa de órgão diverso ao que detém a responsabilidade pelo programa.
Programa Unissetorial	Programa que possui todas as ações de responsabilidade de uma única unidade administrativa do mesmo órgão, seja da administração direta ou indireta.
Programa Prioritário	Programa de elevado impacto na estratégia de desenvolvimento do governo, devendo contar com gestão diferenciada, conforme proposto no anexo das metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
Revisão do PPA	Processo de adequação do Plano Plurianual às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de programa, resultante dos processos de monitoramento e avaliação.
Sub-Região	Grupo de municípios organizados a partir de um projeto de desenvolvimento local.
Temas Transversais	Temas que envolvem valores e conceitos que devem ser considerados na ação de governo, tais como direitos humanos, meio ambiente, gênero, raça e etnias.
Unidade Administrativa	Unidade organizacional subordinada ou vinculada a órgão da administração pública, conforme sua estrutura organizacional.

Apêndice

Planos de governo nos cinquenta anos que antecederam a Constituição Federal de 1988

- Plano Quinquenal de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional, de 1939;
- Plano de Obras e Equipamentos, para o período de 1943 a 1948 (interrompido em 1946, com a queda do Governo de Getúlio Vargas);
- Plano Salte, de 1947, para o período de 1950 a 1954;
- Programa de Metas, para o período de 1956 a 1960;
- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1963 a 1965;
- Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), para o período de 1964 a 1966;
- Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1967 a 1976;
- Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), para o período de 1968 a 1970;
- Metas e Bases para a Ação de Governo, para o ano de 1971;
- I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1972 a 1974;
- II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1975 a 1979;
- III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1980 a 1985;
- I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o período de 1986 a 1989.